

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**GREGOR ŽIVEC**

**JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V REPUBLIKI  
SLOVENIJI – (NE)IZKORIŠČEN KONCEPT**

**MAGISTRSKO DELO**

**Ljubljana, 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**GREGOR ŽIVEC**

**JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V REPUBLIKI  
SLOVENIJI – (NE)IZKORIŠČEN KONCEPT**

**MAGISTRSKO DELO**

**Mentor:izr. prof. dr. Marjan BREZOVŠEK**

**Ljubljana, 2010**

## ZAHVALA

*Znanje je dragocenejše od denarja,  
ostrejšje od sablje in močnejše od puške.*

(Gruzijski pregovor)

*Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Marjan Brezovšku za strokovno pomoč in strpnost pri  
pripravi magistrske naloge.*

*Zahvaljujem se Jasni za podporo in navdih ter domačim za spodbudo in razumevanje.*

## **IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA**

# JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V REPUBLIKI SLOVENIJI – (NE)IZKORIŠČEN KONCEPT

## POVZETEK

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja nov koncept sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem pri financiranju, upravljanju in vzdrževanju javne infrastrukture in izvajanju javnih služb. Partnerstva premoščajo konflikt med visokimi infrastrukturnimi potrebami družbe in pomanjkanjem sredstev za investicije. Partnerstva naj bi tako dosegala višjo vrednost za denar, uporabo znanj zasebnega sektorja in porazdelitev tveganj. Slovenija je to področje zakonsko uredila leta 2007. Namen naloge je vrednotenje dosedanjega razvoja, preučitev institucionalizacije in vpliv finančne krize na razvoj.

**Ključne besede:** Javno-zasebna partnerstva, finančna kriza, institucionalizacija, javni sektor, zasebni sektor, javna infrastruktura, javni partner, zasebni partner.

# **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN SLOVENIA - (NO)EXPLOITED CONCEPT**

## **ABSTRACT**

Public-private partnership represents a new concept of cooperation between public and private sectors in financing, managing and maintaining of public infrastructure and public services. Partnerships overcome the conflict between high infrastructure needs of society and lack of investment funds. Partnerships should also achieve a higher value for money, use of private sector skills and risk allocation. Slovenia has regulate this area in 2007. The aim of this task is to evaluate the development, examin the institutionalization and the impact of financial crisis on development.

**Keywords:** Public-private partnerships, financial crisis, institutionalization, public sector, private sector, public infrastructure, public partner, private partner.

# KAZALO

<b>1 UVOD .....</b>	<b>10</b>
1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA .....	12
1.2 PREDPOSTAVKE ZA ANALIZO IN METODOLOŠKE OSNOVE NALOGE.....	13
<b>2 KONCEPT JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV .....</b>	<b>16</b>
2.1 OPREDELITEV POJMOV IN DEFINICIJ JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV ..	16
2.1.1 Osnovni pojmi javno- zasebnih partnerstev .....	16
2.1.2 Javni in zasebni interes.....	18
2.1.3 Definicije javno-zasebnih partnerstev .....	20
2.1.4 Javno-zasebno partnerstvo in privatizacija .....	25
2.1.5 Javno-zasebna partnerstva in lokalno okolje.....	26
2.2 ZGODOVINA JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV .....	27
2.2.1 Javno-zasebna partnerstva v ZDA.....	27
2.2.2 Javno zasebna partnerstva v Evropi .....	29
2.3 PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV TER TIPI JAVNO ZASEBNIH PARTNERSTEV .....	31
2.3.1 Razvoj tipizacij javno-zasebnih partnerstev.....	33
2.3.2 Kriteriji za tipizacijo javno-zasebnih partnerstev.....	36
2.3.3 Koncesije .....	40
2.4 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V EVROPI IN SVETU.....	43
2.4.1 Zakonodajne osnove javno-zasebnih partnerstev v EU .....	43
2.4.2 Javno-zasebna partnerstva in izkušnje držav članic EU.....	46
<b>3 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V SLOVENIJI.....</b>	<b>56</b>
3.1 ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU .....	56
3.1.1 Vsebina zakona o javno-zasebnem partnerstvu .....	59
3.1.2 Načela zakona o javno-zasebnem partnerstvu .....	62
3.1.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva.....	63
3.1.4 Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva .....	64
3.2 INSTITUCIONALIZACIJA JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV V SLOVENIJI.	71
3.2.1 Determinante razvoja javno-zasebnih partnerstev – Mednarodni denarni sklad ....	72
3.2.2 Modeli institucionalizacije .....	77

3.2.3 Centralne enote JZP – Gonilna sila institucionalizacije JZP.....	78
3.2.4 Faze institucionalizacije .....	80
3.2.5 Razvoj institucionalizacije javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji.....	85
<b>3.3 RAZVITOST REPUBLIKE SLOVENIJE NA PODROČJU JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV.....</b>	<b>88</b>
3.3.1 Osnovna ureditev javno-zasebnih partnerstev v državah.....	89
3.3.2 Odgovor države na kreditno krizo na področju javno-zasebnih partnerstev.....	91
3.3.3 Projekti po področjih.....	93
3.3.4 Prihodnost javno-zasebnih partnerstev v državah.....	95
3.3.5 Pregled razvoja javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji med letoma 2007 in 2009	96
3.3.6 Osnove za napredek in perspektive razvoja javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji .....	101
<b>4 TVEGANJA V JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTVIH V IN VPLIV SVETOVNE GOSPODARSKE RECESIJE.....</b>	<b>105</b>
4.1 SPLOŠNA IN SPECIFIČNA TVEGANJA V JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTVIH .....	106
4.2 VPLIV EKONOMSKE IN FINANČNE KRIZE NA JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA .....	109
4.2.1 Teorije ekonomskih kriz.....	109
4.2.2 Vzroki za gospodarsko in finančno krizo.....	111
4.2.3 Vpliv krize na javno-zasebna partnerstva .....	115
4.2.4 Upravljanje s kriznimi tveganji v javno-zasebnih partnerstvih.....	120
4.2.5 Upravljanje s kriznimi tveganji javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji.....	124
<b>5 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČKI .....</b>	<b>126</b>
5.1 Razvitost Republike Slovenije na področju javno-zasebnih partnerstev .....	126
5.2 Razvitost institucionalnega okvirja javno-zasebnih partnerstev v Republiki Sloveniji	129
5.3 Vpliv svetovne finančne in gospodarske krize na javno-zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji .....	131
<b>6 PRILOGE.....</b>	<b>133</b>
<b>7 TEMELJNI VIRI IN LITERATURA.....</b>	<b>151</b>



## **KRATICE**

JZP – Javno-zasebno partnerstvo

ZJZP – Zakon o javno-zasebnih partnerstvih

EU – Evropska unija

BDP – Bruto družbeni proizvod

ZDA – Združene države Amerike

VB – Velika Britanija

IMF – International monetary found (Mednarodni denarni sklad)

NUJS – Novo upravljanje javnega sektorja

ZJN – Zakon o javnem naročanju

EIB – Evropska investicijska banka

EBRD – Evropska banka za obnovo in razvoj

# 1 UVOD

V modernem svetu prihaja do vse večjega prepada med infrastrukturnimi potrebami, ki jih ima moderna država in njeni državljani na eni strani, in višino sredstev, ki jih ima država za zagotavljanje teh potreb na drugi strani. Vsi ti problemi in potrebe vodijo k razmišljanju o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju JZP), ki bi lahko s svojimi investicijami, oblikovanjem in vodenjem projektov bistveno pripomoglo k doseganju skupnega cilja: zagotoviti takšno infrastrukturo, ki bo državljanom zagotavljala varnost, zadovoljevanje potreb in trajnostni razvoj.

Sodobna država se vsakodnevno sooča z dvema težnjama. Prva težnja je povezana z zmanjšanjem javne porabe, druga pa z vse več potrebami, ki jih preko svojih interesov na državo prelagajo njeni državljani. Vsak dan se zahteve po sodelovanju države pri uresničevanju javnega interesa državljanov širijo na nova področja, hkrati pa obstoječa področja zahtevajo vse večjo intenzivnost, odzivnost in visoko specializacijo. Vse te težnje so povezane z vse večjimi investicijami in s posledično vse višjimi zahtevami po proračunskih sredstvih. Večji proračunski okvirji pa se lahko, ob padanju rodnosti, napolnijo samo preko večje davčne obremenitve državljanov, njihovega premoženja in gospodarske dejavnosti. Z ukrepi povečanja proračunskih prelivov pa obstaja resna nevarnost pojava gospodarske nekonkurenčnosti gospodarstva na lokalnem in globalnem trgu. Dejavnosti sodobne države lahko razdelimo v naslednje glavne sklope:

- zagotavljanje javnih dobrin, ki jih ni mogoče učinkovito zagotoviti na trgu;
- prerazporeditev dohodka za socialne transfere;
- funkcija naložb v infrastrukturo.

Nove razmere, ki jih prinaša svetovna gospodarska recesija, so še bolj zaostrene. Javnih sredstev za investicije je zaradi krčenja javnofinančnih izdatkov vse manj, hkrati pa je nujen razvoj infrastrukture, ki je predpogoj za ponoven zagon gospodarstva, ki bi države lahko izvlekel iz krize. In na tej točki lahko vstopijo JZP: »V prvi vrsti gre torej za reševanje proračunskih lukenj« (Mužina 2005).

JZP prinaša reforme, ki tehtnico odgovornosti za javni interes preveša veliko bolj na stran zasebnega sektorja kot kdajkoli v zgodovini razvoja moderne države. JZP najbolj posegajo

ravno na področje zagotavljanja infrastrukture. Sodobna država je tako postavljena v položaj, ko je prisiljena iskati alternativne rešitve za reševanje konflikta med zgoraj navedenimi funkcijami, ki naj bi jih učinkovito opravljala, in težnjami po manjši javni porabi. Kot odziv na ta konflikt so se v 80. letih najprej pojavile spremembe v smeri posodobitve javne uprave. Reforme so se osredotočale na učinkovitost javne uprave, na prenašanje načinov delovanja iz zasebnega sektorja v javni sektor. To pomeni, da se je javna uprava usmerila k iskanju rezerv znotraj svojega velikega in zbirokratiziranega načina delovanja. V 90. letih je koncept razvoja iz lastnih rezerv premaknil težišče v zunanje okolje. To obdobje predstavlja rojstvo JZP<sup>1</sup> (v nadaljevanju JZP).

JZP prinaša reforme, ki tehtnico odgovornosti za javni interes preveša veliko bolj na stran zasebnega sektorja kot kdajkoli v zgodovini razvoja moderne države. Bistvo države je, zgodovinsko gledano, temeljilo ravno na tem, da je država tista tvorba, ki zagotavlja javni interes. Država naj bi zagotavljala osnovne pogoje za razvoj države in njenih državljanov na način, da so dostopni vsem in pod enakimi pogoji. Država naj bi zagotavljala čim boljši infrastrukturo, ki bi omogočala hiter razvoj družbe in bi s svojo dostopnostjo omogočala vsakemu posamezniku njegov osebni razvoj. JZP tako postajajo priložnost za pridobivanje svežega kapitala iz zasebnega sektorja in povečevanje vrednosti investiranega denarja. Zasebni sektor je izpostavljen tržnemu delovanju, zato je pri svojih rešitvah, vizijah in načinih dela veliko bolj inovativen, racionalen in preudaren.

---

<sup>1</sup> Angleški izraz za javno zasebno partnerstvo (JZP) je "Public-Private Partnership" (PPP)

## 1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

Glavni raziskovalni problem naloge bo ovrednotenje razvitosti sistema JZP v Republiki Sloveniji. Ovrednotenje bo potekalo na številnih teoretskih izhodiščih, vodilo pri ocenjevanju pa bodo determinante, ki jih je Mednarodni denarni sklad (IMF) opredelil kot nujen pogoj za učinkovit razvoj JZP. Na podlagi številnih raziskav, ki so jih opravili različni avtorji je Mednarodni denarni sklad strnil 6 področij, ki so se v številnih državah izkazala kot pogoj za razvoj JZP:

1. Vladne omejitve, ki izhajajo iz pomanjkanja javnofinančnih sredstev za investicije
2. Politično okolje kot spodbuda JZP
3. Tržne razmere in makroekonomske politike
4. Insitucionalna kvaliteta in pravni sistem kot pogoj za zaupanje zasebnega sektorja
5. Pretekle izkušnje z JZP
6. Zasebna participacija v JZP, ki se nanaša predvsem na zasebni sektor

Prvi cilj naloge je tako preučitev razvoja JZP v Evropi in svetu. Predstavil bom najpomembnejše teorije in tipe JZP. Gre za podrobno analizo definicij JZP, namenov, prednosti in slabosti, ki jih tako načrtovani projekti prinašajo. Opredelili bom tudi optimalne ureditve JZP v Evropi, ki nam bodo v pomoč pri opredelitvi položaja in stopnje razvitosti Republike Slovenije na tem področju. Tako se bodo pokazale podobnosti in predvsem razlike. Prav tako se bodo pokazale šibke točke na tem področju, ki jih bo morala Republika Slovenija še popraviti na poti k učinkovitim projektom JZP. Primerjava bo opravljena po najpogostejše vrednotenih karakteristikah učinkovitega sistema JZP v Evropi. Pri prvem cilju gre za postavljanje osnovnih teoretskih in praktičnih izhodišč na področju JZP, ki nam bo v drugem delu v pomoč pri primerjavah in vrednotenju slovenskega sistema.

Drugi cilj naloge je preučitev zakonodajnega in institucionalnega okvirja, ki ga je za učinkovito vzpostavljanje in vodenje JZP razvila Republika Slovenija. Preučili bomo sprejeti Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je začel veljati 7. 3. 2007 (v nadaljevanju ZJZP)<sup>2</sup>. Posebna pozornost bo namenjena infrastrukturi, ki naj bi oblikovala projekte, jih vodila in nadzirala. Zakon sam po sebi še ne prinaša rešitev, če mu ne sledi ustrezna institucionalna ureditev, ki bi v celoti izvajala rešitve na področju JZP. Raziskava v drugem delu bo

---

<sup>2</sup> Ur. l. RS, št. 127/2006, z dne 7. 12. 2006

usmerjena v primerjavo naše institucionalne ureditve s tistimi modeli, ki so se v Evropi izkazali za učinkovite. Osredotočili se bom na raziskovanje prenosa zakonodajnih določil v prakso in razvitosti institucionalne ureditve JZP v Republiki Sloveniji.

Tretji cilj naloge je preučitev vpliva svetovne gospodarske recesije na hitrost in smer razvoja JZP v Republiki Sloveniji. Za potrebe tega dela raziskave bomo analizirali številna tveganja JZP, ki se v času svetovne finančne krize še povečujejo. Prav tako se bo v teh primerih, ki so v fazi izvajanja, pokazal vpliv svetovne gospodarske recesije in delovanja slovenske institucionalne ureditve JZP v takih primerih ne preveč idealnih razmer za razvoj JZP. Poudarek bo na določbah, povezanih z razdelitvijo tveganj med partnerji v JZP, ureditvah nadzora nad izvajanjem teh določb, ki naj bi ščitile javni interes. JZP so namenjena predvsem zagotavljanju javnega interesa, ne pa zagotavljanju maksimalnega dobička za sodelujoče partnerje. V tretji fazi bo šlo za podrobnejšo analizo dejanskega stanja, ki bo še z drugega zornega kota osvetlila ureditev JZP v Republiki Sloveniji.

## **1.2 PREDPOSTAVKE ZA ANALIZO IN METODOLOŠKE OSNOVE NALOGE**

Glede na navedene raziskovalne probleme smo si zastavili predpostavke za analizo. Oblikoval bom osnovno hipotezo, ki jo bom dokazoval s tremi podhipotezami. Osnovna predpostavka izhaja iz dejstva, da je Republika Slovenija svoj razvoj JZP začela relativno pozno po osamosvojitvi in po zametkih takega načina izvajanja javnih projektov v Evropi in tako zagotovo zamudila kar precej priložnosti za zmanjšanje javnih izdatkov in za hitrejši razvoj infrastrukture. Vzrokov za tako pozno reakcijo na področju JZP je veliko, vsekakor pa lahko izpostavimo tri, in sicer relativno nizko zadolženost Republike Slovenije v letih po osamosvojitvi, stabilne javne finance in visoko gospodarsko rast. Vsi ti kazalci so bistveno vplivali na visoko stopnjo možnosti financiranja infrastrukturnih projektov iz proračunskih sredstev in manjšo potrebo po iskanju alternativnih oblik financiranja.

Predpostavke analize smo strnili v eno skupno hipotezo, ki pa jo bomo dokazovali s tremi podhipotezami:

## **H: V Republiki Sloveniji sistem javno-zasebnih partnerstev še ne prinaša bistvenih finančnih razbremenitev javnih financ in razvojnih premikov**

**H1:** *Republika Slovenija spada v manj razvite države EU na področju javno-zasebnih partnerstev.*

**H2:** *Republika Slovenija je razvila zakonodajni okvir javno-zasebnih partnerstev, ni pa še razvila operativnega institucionalnega okvirja učinkovitega izvajanja javno-zasebnih partnerstev.*

**H3:** *Svetovna gospodarska recesija negativno vpliva na razvoj javno zasebnih partnerstev v Republiki Sloveniji, predvsem pri učinkovitosti porazdelitve tveganj med javnim in zasebnim partnerjem in učinkovitosti izvedb projektov.*

Hipotezo in njene podhipoteze bomo preverjali z dvema temeljnima pristopoma. Najprej bomo s sekundarno analizo preučili vse relevantne vire in literaturo s področja JZP. Tako bomo teoretično opredelil pojme in predstavil problem ter njegove teoretične razlage. Drugi temelji pristop pa bo primarna analiza zbranih podatkov in zbiranje podatkov preko strukturiranih intervjujev z relevantnimi akterji. Tako bomo z analizo zakonodaje, raziskav, statistik, primerov in intervjujev testirali postavljene hipoteze.

Pri metodoloških izhodiščih bomo uporabili naslednje metodološke pristope:

- *deskriptivna metoda*, kjer bomo problematiko preučevali z vidika dejstev, procesov in odnosov, ki se pojavljajo znotraj procesa izvajanja JZP;
- *metoda komparacije*, s katero bomo posamezna dejstva in podatke primerjali med seboj, odkrivali podobnosti in razlike med njimi;
- *metoda klasifikacije*, ki nam bo pomagala vzpostaviti sistemske klasifikacije področja JZP in njegovo vlogo v družbenoekonomskem sistemu;
- *metoda abstrakcije in konkretizacije*, ki nam bo v pomoč pri izogibanju nepomembnim dejstvom ter konkretizaciji abstraktnih pojmov za lažje razumevanje;
- *metoda generalizacije in specializacije*, ki nam bo omogočila prehajanje iz primerov na teorijo in iz teorije vzpostaviti povezavo na konkretne pojave;

- *metoda analize in sinteze*, s katero si bomo pomagali sestaviti smiselno celoto, preučevati njene dele in jih smiselno analizirati kot celoto;
- *zgodovinska metoda*, kot pomoč pri preučevanju zgodovinskega razvoja JZP in temeljnih konceptov s tega področja;
- *strukturiran intervju*, ki nam bo osnova za zbiranje in potrjevanje zbranih informacij, da bi na danih teoretskih zasnovah lahko znanstveno testirali postavljene hipoteze.

Cilj vseh zastavljenih metodoloških okvirjev je, da bi verodostojno in na znanstveni ravni preučili področje JZP in preverjali zastavljene hipoteze.

## 2 KONCEPT JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

### 2.1 OPREDELITEV POJMOV IN DEFINICIJ JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

Pojem javno-zasebnih partnerstev<sup>3</sup> je v zadnjem obdobju vse pogosteje obravnavan v širši politični javnosti, saj naj bi bilo mogoče s pomočjo zasebnih vlaganj izvesti marsikateri projekt v javnem interesu, za katerega javna sredstva niso (v zadovoljivem obsegu) zagotovljena. Glede na to, da v svetu obstaja veliko različnih definicij in opredelitev je potrebno na začetku najprej opredeliti osnovne pojme, definicije in izvore JZP, da bi lahko v nadaljevanju izvedli ustrezne primerjave

#### *2.1.1 Osnovni pojmi javno- zasebnih partnerstev*

Za razumevanje pojma JZP moramo najprej razjasniti nekatere osnovne pojme. Posamezne definicije pojmov razjasnjujemo v povezavi z večinoma glavnim namenom ustanavljanja JZP, ta pa je rast. Pojem "*javno*" predstavlja dejstvo, da naj bi se družbeni viri pravično razdeljevali preko centraliziranega in kolektivnega oblikovanja, sprejemanja in izvajanja odločitev, skladno z načeli javnega interesa. Navadno se ta proces odvija znotraj določenih ravni različnih javnih oblasti. Najpomembnejša faza procesa je razdeljevanje virov, ki se navadno deli na dve komponenti, in sicer na kolektivno oz. javno izbiro<sup>4</sup> in ukrepe javnega sektorja za zagotovitev dobrin in storitev<sup>5</sup>. JZP so sestavljena iz različnih komponent. Nkaiwa (2008: 82) navaja kot najpomembnejše 4 komponente javnega partnerja, zasebnega partnerja, člane skupnosti<sup>6</sup> in dogovor o partnerstvu.

S pojmom "*zasebno*" mislimo predvsem na individualnega potrošnika ali proizvajalca, ki je v tem primeru sam odločevalec. Njegov cilj je maksimiranje koristi in dobička. V sferi

---

<sup>3</sup> angl. Public Private Partnerships – PPP, v nalogi uporabljamo kratico JZP

<sup>4</sup> Tu se odloča o tem, kaj naj bi se družbi zagotovilo in kako bodo stvari plačane (navadno preko glasovalnih mehanizmov).

<sup>5</sup> Preko različnih dogovorov o zagotavljanju le teh, kar vključuje tudi tiste komponente, ki jih javni sektor zagotovi znotraj svoje oblasti.

<sup>6</sup> angl. Members of the public



zasebnega gre za razpršeno, decentralizirano razdeljevanje družbenih virov, kar je nasprotno s centraliziranim javnim sistemom.

Ključni pojem za JZP je pojem "*partnerstvo*". Pri partnerstvu gre za formalno ali neformalno sodelovanje med dvema ali več partnerji, ki se skupaj dogovorijo za skupno delovanje, katerega cilj je v zagotovljenem produktu ali storitvi. Gre torej za skupno sprejemanje odločitev, kjer so vnaprej določena pravila, pristojnosti in kompenzacije ter identificirana in porazdeljena tveganja. Vse karakteristike so dogovorno razdeljene med posamezne partnerje s sklepom predhodnega dogovora. Partnerstva se lahko sklepajo med samo javnimi partnerji ali samo zasebnimi partnerji. Pri JZP gre za sklepanje partnerstev, kjer je udeležen vsaj en zasebni in en javni partner. Partnerstvo predstavlja dogovor o določenem skupnem sodelovanju. Ellram in Agere sta definirala partnerstvo kot "razmerje med dvema organizacijama, ki vključuje daljše časovno obdobje ter medsebojno delitev tveganj in nagrad takega razmerja" (Ellam in Agere v Nkaiwa 2008:74).

Partnerstvo naj bi zajemalo razširjeno sfero od privatizacije infrastrukture ali storitev na eni strani do preproste uporabe financiranja ali upravljalških tehnik iz zasebnega sektorja na drugi strani (Nkaiwa 2008: 74).

Partnerstvo pomeni sodelovanje med dvema ali več partnerji za točno določen namen ali več namenov. Potrebna je zaveza med partnerji za delovanje v smeri skupno zastavljenih glavnih ciljev. Glede na to temeljno definicijo partnerstev bi lahko JZP označili kot sporazum med javnim in zasebnim sektorjem za skupno zagotavljanje javnih dobrin in podpiranje razvoja tako lokalnih kot državnih okolij. JZP sta posebej jedrnato definirala Stratton in Oseborne, ki ga označujeta kot "sodelovanje med biznisom, neprofitnimi organizacijami in vlado, v katerem se delijo tveganja, viri in znanja v projektih, ki bogatijo tako vse vključene partnerje kot tudi družbo" (Nkaiwa 2008: 74). Pri konceptu JZP bi lahko izpostavili najpomembnejše dejavnike, in sicer: dolgoročno sodelovanje, akterja sta javni in zasebni sektor, ki si delita tveganja in doprinese, rezultat pa je obojestranska korist, korist za družbo, lažje doseganje potreb ljudi in večja vrednost za vložena sredstva.

### **2.1.2 Javni in zasebni interes**

Pri vzpostavljanju JZP gre posebej izpostaviti razmerje med *javnim interesom* in *zasebnimi, ekonomskimi interesi*. Gre za spopad teorije javnega interesa o maksimalni državi blaginje in teorije konkurenčnosti, ki zagovarja povezavo med javnimi organizacijami in trgom.

Javni sektor skozi gledišče javnega interesa predstavlja politično ustanovljene in vodene organizacije, katerih glavni cilj je zagotavljanje infrastrukture za doseganje blaginje državljanov. Javni sektor je torej tisti del nacionalne in mednarodne ekonomije, katerega glavni namen je zagotavljanje javnih dobrin in storitev. Večina storitev in dobrin je dostopna vsem brez plačila in nobenega državljana ni mogoče izključiti iz uporabe teh storitev in dobrin. Večina storitev in dobrin javnega sektorja je povezana z razvojem infrastrukture v najširšem pomenu, kar naj bi bila podlaga za ekonomsko rast, konstanten razvoj ter učinkovito razdelitev javnih storitev in dobrin.

Neoklasična ekonomska teorija poudarja, da so tekmovalne tržne okoliščine nujne za učinkovito razdelitev virov in odgovorno zagotavljanje storitev uporabnikom. Pomanjkanje tekmovalnosti se kaže v pomanjkanju razvoja ustreznih načinov za zagotavljanje storitev v pravem času. Iz tega izhaja, da je nujno potrebno vključiti tekmovalen zasebni sektor k sodelovanju pri zagotavljanju storitev javnega značaja za učinkovito in ekonomično rabo javnih virov. Javna intervencija je potrebna le takrat, ko pride do zloma trga in trg ne zmore več zagotavljati svojih funkcij. Trije glavni razlogi, zakaj se poudarja obvezno vključenost javnega sektorja, so argument javnih dobrin<sup>7</sup>, argument zloma trga<sup>8</sup> in argument pravičnih oz. zaslužnih dobrin<sup>9</sup>.

Ti argumenti določajo podlago za vključenost tako zasebnega sektorja kot uporabo intervencije javnega sektorja pri zagotavljanju dobrin in storitev državljanom. To pa je hkrati odlična podlaga za JZP, ki ne dajejo ekskluzivne pravice niti javnemu niti zasebnemu sektorju. Javna intervencija je v JZP prisotna v obliki interakcije med javnimi in zasebnimi

---

<sup>7</sup> kjer se poudarja neizpodbitne javne dobrine, ki jih mora država zagotavljati, kot npr. policija

<sup>8</sup> kjer se predpostavlja, da so nekatere javne dobrine take narave, da bi prišlo do naravne tendence k monopolni situaciji

<sup>9</sup> ki poudarja, da je država dolžna osnovne dobrine zagotoviti za vse pod enakimi in pravičnimi pogoji (šolstvo, zdravstvo ...).

partnerji s ciljem najti optimalno rešitev. Dimenzije javne intervencije so različne od države do države. Odvisne so predvsem od moči državnih oblasti v posameznih družbah. Večja kot je moč države, večja je javna intervencija znotraj JZP.

Torej če povzamemo, primarni motiv javnega sektorja je zagotavljanje javnih dobrin in storitev, ne pa ustvarjanje dobička ali maksimiziranje le-tega. Javni sektor predstavlja kompleksno področje številnih ciljev in interesov. Vse te lastnosti se kažejo na različne načine, ki jih v teoriji predstavljajo trije tipi države:

- Država skrbnica (Guardian state): Gre za tip države, kjer je poudarjena regulatorna vloga države, ki temelji na pravu in redu<sup>10</sup>,
- Ustvarjalna država (Productive state): Glavni cilj ustvarjalne države je zagotavljanje ustrezne infrastrukture in razporeditev dobrin kot osnove za ustvarjalen razvoj državljanov in skupin<sup>11</sup>.
- Redistribucijska država (Redistributive state, povzeto po Lane v Nkaiwa Sedisa, 2008: 29): Gre za koncept države, ki temelji na enakosti med državljani in organiziranimi skupinami<sup>12</sup>.

Država blaginje je politično-ekonomski režim, kjer je država dejavna v ekonomski sferi preko svojega lastništva, kar prinaša mešano ekonomijo namesto decentralizirane tržno usmerjene teorije konkurenčnosti. Država blaginje je tako aktivno vpeta v prerazporejanje javnih virov, denarnih transferjev, da bi tako zagotovila polno zaposlenost. Država blaginje je tako usmerjena v zaščito najšibkejših skupin v družbi in zagotavljanje zadovoljevanja potreb teh

---

<sup>10</sup> Država deluje tako, da postavlja omejitve obnašanja fizičnih in pravnih oseb z namenom doseganja javnega interesa. Glavno veljavno načelo je načelo odgovornosti, ki se predvsem izpostavlja v odnosu do javnega sektorja. Javni sektor in njegovi uslužbenci so odgovorni za učinkovito in uspešno uporabo virov za zadovoljevanje javnih potreb. Poudarjena je odgovornost do javnosti kot najvišjega organa, ki preko volitev podaja mandat javnim uslužbencem. Država skrbnica torej poudarja popolno predanost postavljenim ciljem in izraženim potrebam javnosti, ne daje prostora privatnim interesom ter predvideva maksimalno učinkovitost rabe javnih virov za zadovoljevanje potreb javnosti, kar je pogoj za ponovno izvolitev na volitvah. Prav tako je zelo pomembno načelo legalnosti, katerega namen je zaščititi pravice posameznika ali družbene skupine pred drugimi na način, da se omejuje njihov način vedenja. Namen omejevanja vedenja je zagotovitev delovanja vseh družbenih in javnih organizacij, ki skupaj pripomorejo k zagotavljanju skupnih, javnih interesov.

<sup>11</sup> Infrastruktura naj bi pod enakimi pogoji omogočala zadovoljevanje javnih potreb. Koncept temelji na načelu učinkovitosti, ki se kaže v zagotavljanju take infrastrukture, ki bo zagotavljala čim bolj učinkovito zadovoljevanje javnih potreb.

<sup>12</sup> Naloga države je, da preko različnih ukrepov in prijemov omogoča enak položaj pravic in obveznosti za vse, pomembna dimenzija pa je tudi ustvarjanje enakih možnosti za razvoj in zadovoljevanje pravic. Država tako skrbi za redistribucijo sredstev tako, da zagotavljajo zadovoljevanje minimalnih in osnovnih potreb družbe in državljanov, hkrati pa z redistribucijo pravic, dolžnosti in enakih možnosti omogoča enak razvoj državljanov in skupin. V primerjavi z državo skrbnico pušča koncept redistribucijske države veliko več prostora za ustvarjanje lastnih načinov ljudi in organiziranih skupin pri zadovoljevanju javnih potreb.

skupin v primerjavi s teorijo konkurenčnosti<sup>13</sup>, ki v principu zagovarja preživetje najmočnejših skupin in posameznikov na trgu. To pomeni, da država blaginje zagotavlja zadovoljevanje osnovnih potreb za vse državljane, pod enakimi pogoji in večinoma na finančno breme proračunskih sredstev. Prav tako je potrebno poudariti, da v državi blaginje predstavljajo tudi volitve pomembno vlogo v smislu kontrole nad učinkovitostjo sistema zadovoljevanja javnih potreb. Zagovorniki trga in teorije konkurenčnosti poudarjajo, da je trg preko obstoječih tržnih mehanizmov sposoben tržne menjave različnih produktov in storitev na način maksimalnega učinka iz razpoložljivega vložka. Na drugi strani bi država za enak učinek trga potrebovala visoka sredstva za zagotovitev ustreznega sistema odločanja in kontrole (povzeto po Gills, Perkins, Roemer & Snodgrass v Nkaiwa Sedisa, 2008: 31). Vsi ti argumenti gredo v prid teoriji konkurenčnosti.

V današnjih časih svetovne gospodarske in finančne krize je spor med navedenima teorijama spet aktualen. V preteklih desetletjih je šla smer razvoja modernih držav v večji meri v smeri trga, privatizacij državnih podjetij, koncesij in outsourcinga državnih funkcij. To je v veliki meri razbremenilo državne proračune, zagotavljalo učinkovito in uspešno zagotavljanje javnih dobrin, hkrati pa državo oddaljevalo od nadzora ključnih družbenih procesov. Moderne države so v veliki meri prepustile urejanje gospodarske in negospodarske sfere trgu, ki je po svojih kapitalskih pravilih maksimizacije dobička in gospodarske rasti pripeljal socialno ekonomske sisteme v krizo. Kriza pa je ponovno spodbudila razmišljanja o večji vlogi države v ekonomskih procesih in predvsem ponovno večjo vlogo države v procesih redistribucije javnih virov. V tej nalogi bomo skušali preučiti, koliko so JZP primerna v odnosu do konflikta med javnim in tržnim zadovoljevanjem potreb javnosti.

### ***2.1.3 Definicije javno-zasebnih partnerstev***

Pojem JZP ima številne različne definicije v državah članicah EU in v svetu. Če bi poiskali skupni imenovalac številnih definicij, bi lahko rekli, da JZP:

” ... obsegajo različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katere so

---

<sup>13</sup> Teorija konkurenčnosti zagovarja prepustitev večine funkcij države tržnim zakonitostim, kar pomeni bolj učinkovito, cenejšo in kvalitetnejše zagotavljanje zadovoljevanje potreb javnosti, vendar pod tržnimi pogoji in za tržno ceno.

značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja" (Bohinc, Mužina, Tičar 2007: 11)

Skupne točke različnih definicij bi lahko združili v naslednje karakteristike narave JZP:

- JZP se zdi kot raznovrstna metoda za zagotavljanje javnih dobrin preko združevanja najboljšega, kar lahko ponudita javni in zasebni sektor, s poudarkom na vrednosti za denar<sup>14</sup> in kvaliteti storitev, kjer je skupni učinek za družbo in udeležene partnerje;
- JZP predstavlja institucionalno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kjer so natančno in skupno definirani cilji, razdeljene odgovornosti in naloge;
- V JZP si partnerja delita tveganja in dobičke na podlagi razmerja vloženih sredstev v načrtovani skupni projekt;
- JZP je dolgoročno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, traja tudi več kot 20 let, kar pomeni, da zahteva veliko usklajevanj, veliko truda in vložene energije v nenehno izboljševanje zagotavljanja javnih dobrin ali storitev.

Svet Evrope in Evropska unija prepoznavata 4 ključne naloge, ki jih v sodelovanju z zasebnim sektorjem pričakujeta od zasebnih partnerjev (Guidelines for successful Public-Private Partnership, 2003: 4):

- zagotoviti dodaten kapital;
- zagotoviti boljše veščine upravljanja in sposobnosti bolj učinkovitega izvajanja;
- zagotoviti dodatno vrednost za uporabnika in družbo nasploh;
- zagotoviti učinkovitejše zaznavanje potreb in boljši izkoristek uporabe virov.

Vse te cilje pa je mogoče doseči pod pogojem, da so pripravljene projekti tako oblikovani, da v njih vidi svoj interes tako javni kot tudi zasebni sektor. Posebej pomembna je visoka politična podpora projektom JZP, usposobljena skupina strokovnjakov na strani javnega sektorja, ustrezni zakonodajni in institucionalni okvirji, pravilna ocena tveganj in njihova porazdelitev med javnim in zasebnim sektorjem ter opredelitev upravljanja partnerstva.

Svetovna banka opredeljuje JZP s holističnega vidika, ki zajema JZP kot vse investicije (javne in zasebne) v projekte zasebne participacije pri zagotavljanju javne infrastrukture in storitev. Svetovna banka je identificirala 4 kategorije JZP:

---

<sup>14</sup> angl.: Value for money

- Upravljanje in najemne pogodbe, kjer zasebni partner preko pogodbe prevzame upravljanje podjetja v lasti države za fiksno določeno obdobje. Lastništvo in odločitve o investicijah ostanejo v pristojnosti države. Država plačuje zasebnemu partnerju nadomestilo za opravljanje upravljalskih funkcij preko pogodbe. Država ohranja tveganje upravljanja infrastrukture, zasebni partner prevzame tveganje izvajanja in vodenja.
- Koncesije, kjer zasebni partner prevzame upravljanje državnega podjetja za določeno obdobje, kjer pa zasebni partner prevzame tudi tveganje investiranja za obnovo, gradnjo, delovanje in vodenje projekta.
- Greenfield projekti, kjer zasebni partner ali mešano podjetje zasebnega in javnega partnerja zgradi, financira in upravlja novo infrastrukturo za določeno obdobje in prispeva k zadovoljevanju javnega interesa.
- Prodaja lastniškega kapitala, kjer država proda delno ali v celoti lastniški kapital ali državno podjetje zasebnemu partnerju preko javnega razpisa ali programa masovne privatizacije (Akintoye 2009: 125)

Učinkovita JZP so tista, ki prepoznajo, da imata tako javni kot zasebni sektor svoje prednosti, ki jih je potrebno znotraj JZP združiti. Tako javni sektor zagotavlja družbeno odgovornost, okoljevarstveno skrb, znanje o družbenih problemih na nacionalni in lokalni ravni ter vpliva na politično podporo projektov. Od zasebnega sektorja se pričakuje, da bo uporabil svoja pridobljena znanja in izkušnje na trgu, upravljalvske veščine in inovacije, ki bodo pripomogle k učinkovitejšemu vodenju projektov. Le tako zasnovano JZP je lahko garancija za učinkovitost in sploh za odločitev zasebnega sektorja za investiranje v take projekte.

Začetni koncepti JZP so bili v svojih komponentah precej drugače zastavljeni, kot so današnji. Lep dokaz za to je vodič, ki ga je za svoje lokalne vlade pripravilo ministrstvo za lokalne zadeve v Kanadi in v njem navedlo elemente JZP:

- JZP so enaka kot privatizacija;
- Z vstopom v JZP lokalna vlada izgubi kontrolo zagotavljanja uslug;
- JZP se uporabljajo samo za infrastrukturne projekte;
- Glavni razlogi za vstop v JZP so težave z javnim dolgom;
- Kvaliteta storitev se v JZP zmanjša;
- Lokalne vlade bodo v JZP izgubile;
- Stroški zagotavljanja storitev se bodo povečali za dobiček zasebnega partnerja;

- Lokalne vlade lahko zagotavljajo usluge za nižje stroške kot JZP;
- V JZP lahko sodelujeta samo dve stranki (Ministry of Municipal Affairs, the Government of British Columbia, Canada, 1999).

Navedena definicija izpostavlja številne dvome o sodelujočih partnerjih, njihovih vlogah, aktivnostih, dvome o učinkovitosti in ekonomičnosti JZP, varnosti zaposlenih v javnem sektorju in kvaliteti storitev. Ključ v pravilni definiciji JZP je v razumevanju, kdo so partnerji in kakšne so njihove vloge. Javni sektor ne zastopajo samo vlade in zasebni sektor ne zastopajo samo privatna podjetja. Zasebni sektor zastopajo tudi neformalne in nevladne organizacije, javni sektor pa lahko zastopajo tudi javne agencije ali posamezne ravni vlad in lokalne javne organizacije. Poleg samih sodelujočih partnerjev je potrebna še opredelitev aktivnosti znotraj partnerstev. McQuaid opredeljuje temeljne predpostavke JZP, ki bi jih morali upoštevati ustvarjalci zakonodajnih okvirjev na tem področju:

- prostovoljna narava odnosa,
- širok pas sodelujočih partnerjev od javnega do zasebnega sektorja,
- potreba po dogovorjeni strategiji,
- dolgoročna časovna uskladitev planov,
- dogovorjeni prispevki virov posameznih partnerjev v proces (McQuaid 1994: 15)

Carroll&Steane sta definicijo JZP še bolj razširila in partnerstvo definirala kot skupno, dogovorjeno in sodelujočo tvorbo vsaj ene zasebne in ene javne institucije, ki delujeta kot partnerja (Carroll&Steane v Akintoye 2003).

Ameriška definicija JZP je podobna britanski definiciji. JZP definirajo kot pogodbeno razmerje med javno agencijo in k dobičku usmerjenemu zasebnemu partnerju, kjer se viri in tveganja delijo z namenom zagotavljanja javnih storitev ali razvoja javne infrastrukture. Cilj je, da se z uporabo zasebnega ekonomskega potenciala zagotavlja javne storitve in infrastrukturo na bolj učinkovit in ekonomičen način. Ameriška in britanska definicija vsebujeta vse oblike od outsourcinga izvajanja ali upravljanja do popolne privatizacije (Norment v Akintoye 2003).

Kanadska definicija JZP je bolj usmerjena k družbenim potrebam. Partnerstvo definirajo kot dogovor o sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem, ki temelji na specifičnih znanjih obeh sektorjev, da bi skupaj čim boljše zadovoljila družbene potrebe. Ta cilj naj bi dosegli

preko ustrezne razdelitve virov, tveganj in nagrad (Canadian council for Public Private Partnership v Akintoye 2003).

Definicija Združenih narodov je prav tako zelo široko opredeljena. JZP naj bi zajemala neformalne dialoge med vladnimi institucijami in lokalnimi oblastmi do koncesijskih dogovorov z zasebnimi ekonomskimi partnerji. Ne vključujejo pa privatizacije. Ta definicija je skladna s predhodnimi definicijami Združenih narodov o sovladanju, ki predvideva delitve lastništva in odgovornosti med javnimi in zasebnimi partnerji. Pri opredelitvah definicij JZP je potrebno poudariti, da se večina razvitih držav nagiba k bolj široko zastavljenim definicijam. Namen bolj ohlapnega in širokega definiranja JZP je predvsem v želji, da bi področje JZP naredili čim bolj fleksibilno za razvoj različnih in kompleksnih oblik JZP. To pripomore predvsem k širokim možnostim prilagoditve koncepta JZP na različne kompleksne primere, ki se pojavljajo na različnih področjih javnega delovanja. Zavedati se je namreč potrebno, da je razvoj JZP potrebno zasnovati tako, da je JZP mogoče prilagoditi za potrebe različnih sektorjev države.

Izpostaviti je potrebno tudi vladni pristop k JZP. Po tem konceptu naj bi JZP pripeljalo do dolgoročnega sodelovanja javnega in zasebnega sektorja za skupne koristi. Vsebovane naj bi bile različne oblike partnerstev:

- Vpeljevanje zasebne lastnine v državne posle preko različnih struktur, vključujoč prodajo večinskega in manjšinskega deleža;
- Zasebno finančno iniciativo<sup>15</sup> in ostale ureditve, kjer javni sektor preko pogodbe odda izvajanje storitev za dolgoročno obdobje zasebnemu sektorju. Tako javni sektor prevzema dobre prakse zasebnega sektorja in prenaša tveganja na zasebni sektor. Tukaj so vsebovane koncesije, franšize, kjer zasebni partner prevzame celotno odgovornost za zagotavljanje javnih storitev, vključno z vzdrževanjem, povečevanjem in konstrukcijo potrebne infrastrukture;
- Partnerstvo med vlado in zasebnim sektorjem na širših svetovnih trgih, kjer zasebni sektor s svojim strokovnim potencialom, znanjem in financiranjem pomaga povečati potencial državnega premoženja.

---

<sup>15</sup> angl. private finance initiative – PFI



### **2.1.4 Javno-zasebno partnerstvo in privatizacija**

Koncept JZP se velikokrat povezuje tudi s pojmom privatizacije. Privatizacija ima različne predpostavke razumevanja tega pojma, v večini primerov pa se privatizacija razume kot odprodaja javnega premoženja zasebnim lastnikom. Veliko avtorjev se je ukvarjalo z definiranjem privatizacije. Feigenbaum, Hening in Hamnet opredeljujejo privatizacijo kot prenos funkcij in/ali odgovornosti delno ali v celoti iz vlad na zasebni sektor. Na drugi strani poznamo tudi veliko širše definicije, ki so za JZP veliko bolj relevantne. (Feigenbaum, Hening in Hamnet, 1999: 1). Tako Auger in Oseborn definirata pojem privatizacije zelo široko. Privatizacija naj bi tako zajemala:

- Pogodbeno razmerje – Javni partner postavi standarde, nato sklene dogovor (pogodba) z zasebnim partnerjem, ki bo za dobiček ali brez dobička zagotavljal storitve ali dobrine v javnem interesu. Javni partner plačuje te storitve;
- Vaučer – Javni partner določi standarde zagotavljanja storitve, posameznik - koristnik pa lahko zbira med zasebnimi partnerji, ki zagotavljajo to storitev na trgu. Tudi v tem primeru javni partner plačuje te storitve;
- JZP – Javni partner skupaj z zasebnim partnerjem oblikuje projekte;
- Franšizo – Javni partner (država) poda monopolno pravico zasebnemu partnerju za izvajanje storitev na določenem geografskem področju, posameznik - uporabnik pa se odloča, ali bo to storitev kupoval;
- Jamstva in denarne pomoči – Javni partner se odloči za podporo preko jamstev ali denarne pomoči zasebnemu partnerju, da bi le ta zagotavljal storitve;
- Prodajo premoženja – Javni partner proda svoje premoženje zasebnim partnerjem ter tako pridobi javnofinančne prihodke ter poveča bazo črpanja davkov;
- Volunterstvo – Javni partner pridobi volunterje, da bi opravljali določeno javno storitev;
- Zasebne donacije – Javni partner pridobi del sredstev tudi preko donacij zasebnih partnerjev, ki tako pripomorejo k zagotavljanju javnih storitev. Zasebni partnerji lahko posojajo svoje kadre, infrastrukturo ali donirajo opremo (Auger in Oseborn 2002: 165).

Glavna razlika med privatizacijo in JZP je predvsem v upravni moči javnega sektorja nad zagotavljanjem storitev ali dobrin. Pri privatizaciji gre večinoma za povezavo s prodajo premoženja zasebnemu partnerju, kjer v trenutku prodaje javni partner izgubi nadzor. Pri JZP

gre za dolgoročno izmenjavo investicij, tveganj in koristi med javnim in zasebnim partnerjem, kjer javni partner vedno ohranja pravico kontrole izvajanja JZP v javnem interesu.

### ***2.1.5 Javno-zasebna partnerstva in lokalno okolje***

JZP so se torej začela razvijati na področju ekonomskega razvoja urbanega okolja. V svetu prevladujeta dva teoretska koncepta JZP, ki kažeta odnose med partnerji znotraj partnerstev:

- Teorija koalicije rasti<sup>16</sup>, ki zagovarja, da je rast lokalnih področij odvisna od koalicije interesov, v kateri prevladujejo lokalni lastniki lokalnih premoženj<sup>17</sup>.
- Teorija režima<sup>18</sup>, ki trdi, da so vsi sodelujoči akterji pri razvoju in napredku lokalnih skupnosti, pod vplivom ekonomskih, političnih in institucionalnih sil<sup>19</sup>.

Kritiko je podal Lawless (1994), ki pravi, da obe teoriji podcenjujeta lokalni politični kontekst in politični konflikt med partnerji znotraj JZP in da obe teoriji preveč poudarjata pomembnost ekonomske rasti. Lawless poudarja, da rast ni nujno dominanten faktor, da pa je potrebno upoštevati moč lokalnih vlad. Njegove raziskave so izpostavile pomembno vlogo lokalnih oblasti in lokalnih institucij pri operacionalizaciji JZP za doseganje lokalnega razvoja. Po njegovem je obstoj JZP pogojen z nacionalnim političnim in socio-ekonomskim kontekstom ter lokalnimi institucijami.

Vloga nacionalnega in lokalnega konteksta v JZP daje kontekstu JZP neuniverzalno obliko. Različni kulturni, ekonomski in institucionalni okvirji preprečujejo enoten pristop k vzpostavljanju odnosov in partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem. Nacionalni kontekst je pomemben predvsem pri formiranju ustrezne zakonodajne in institucionalne podlage za JZP.

---

<sup>16</sup> Growth coalition theory

<sup>17</sup> Ti pričakujejo rast svojega premoženja preko razvoja in rasti lokalnega ekonomskega sistema. Lokalne vlade in mediji imajo nalogo podpornika rasti lokalne ekonomije. Lokalne vlade preko rasti povečajo tudi svoje prihodke od davkov in prispevkov. Vsi partnerji so neodvisni in svobodno participirajo v projektih rasti

<sup>18</sup> Regime theory

<sup>19</sup> V ZDA npr. je ekonomska sfera dominantna sila, kar posledično pomeni, da lokalne vlade pogosto sprejemajo take odločitve, ki so ustrezne ekonomski sferi. Teorija režima torej predpostavlja, da partnerji znotraj JZP niso avtonomni, ampak podrejeni različnim silam.

## 2.2 ZGODOVINA JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

JZP so se začela v svetu razvijati precej neenotno. Razvoj se je začel v anglosaških državah, predvsem v Združenem kraljestvu, medtem ko so se javne službe v Združenih državah Amerike že tradicionalno izvajale v obliki JZP. Koncept JZP je začel močno pridobivati na veljavi po letu 1980. Načela in način razmišljanja zasebnega sektorja so se začela uporabljati kot način razdelitve javnih dobrin. Načela NUJS<sup>20</sup> in tržno umerjene filozofije so začele vplivati tudi na upravljanje v javnem sektorju.

### 2.2.1 Javno-zasebna partnerstva v ZDA

JZP imajo najdaljšo tradicijo v ZDA. V letih 1950 in 1960 je federalna vlada vzpostavljala JZP, da bi pospešila zasebne investicije v regionalne projekte in projekte znotraj mest (Fosler & Berger v Mirjam Bult-Spiering & Gert Dewulf, 2006: 7). V času predsedovanja predsednika Carterja pa so JZP postala ekspliciten instrument načina vladanja. V času predsednika Reagana se je tehtnica še bolj prevesila na stran zasebnih investicij, saj so zmanjšali moč federalne vlade in njeno vlogo pri odločanju na lokalnih ravneh. Tako so ZDA ustvarile pogoje, da bi zasebni sektor sodeloval pri zagotavljanju cenejših in bolj kvalitetnih javnih dobrin. V zameno bi se zmanjšale obdavčitve zasebnega sektorja. Razloge za pojav JZP v obdobju vladanja Carterja in Reagana pa je mogoče iskati v padcu vloge federalne vlade, zmanjšanju zaupanja v federalno vlado in potrebi po zasebnem kapitalu in njegovi učinkoviti rabi.

Walzer in York sta leta 1998 opravila raziskavo s področja trendov JZP na vzorcu 344 urbanih regij v ZDA. Njune ugotovitve so bile naslednje:

- JZP so bila prepoznana kot integralna komponenta lokalnega ekonomskega razvoja, kar je bilo razvidno tudi iz rasti števila partnerstev v raziskovanih regijah,
- investicije s strani lokalnih vlad so ključne za vzpostavitev trajnih ekonomsko razvojnih JZP,
- raziskava je potrdila tudi pomembnost prisotnosti nadzora izvajanja JZP preko poročil privatnega sektorja in letnih srečanj partnerjev,

---

<sup>20</sup> NUJS je kratica za Novo upravljanje javnega sektorja (angl. izraz je New public management).

- lokalne vlade jemljejo JZP zelo resno, kar je predpogoj za nadaljnji razvoj koncepta (Walzer & York 1998: 25 – 40).

JZP so se v ZDA začela razvijati predvsem zaradi povečanja aktivnosti lokalnih vlad na področju ekonomskega razvoja. Wolman in Spetzley (1996) sta izoblikovala glavne argumente za razvoj JZP v ZDA:

- Mobilnost kapitala se je v zadnjih desetletjih zelo povečala, kar je vplivalo na povečanje tekmovalnosti med lokalnimi oblastmi za zagotavljanje svojih ekonomskih in fiskalnih osnov;
- Upočasnjena ekonomska rast v zadnjih desetletjih je povečala pritiske na lokalne oblasti pri zagotavljanju novih delovnih mest in posledično povečala pritisk na povečanje javnih sredstev;
- Ekonomska rekonstrukcija v svetu je prinesla težke čase za lokalna okolja, ki so bila tradicionalno vezana na industrijska delovna mesta;
- Zmanjšana pomoč po letu 1980 s strani federalnih oblasti, ki je posledica manjše gospodarske rasti, naraščajočega javnofinančnega primanjkljaja in ideologije. Lokalnim vladam so zmanjšali finančno pomoč, to pa pomeni, da so bile lokalne vlade prisiljene z manj sredstvi zagotavljati večji ekonomski in družbeni razvoj.

“Sklep iz teh argumentov je, da so povečana mobilnost kapitala, ekonomsko restrukturiranje, fiskalne omejitve in ideologija odigrale svojo vlogo pri širitvi JZP v urbanem ekonomskem razvoju. Kakorkoli že, vplivi naštetih faktorjev na razvoj JZP se razlikujejo glede na regije” (Xie & Stough, 2002: 12)

Clintonova administracija je bila zagovornik politike Tretje poti, ki je promovirala JZP kot ključno komponento urbane politike. JZP so obravnavali kot obliko NUJS-a, kot novo obliko vladanja znotraj organizacijskih meja državnih in regionalnih organizacij. Clintonova administracija je tako še potrdila pomembnost polnega sodelovanja zasebnega in javnega sektorja tako na lokalni kot federalni ravni. JZP je v ZDA še toliko bolj pomembno, ker ne obstaja veliko federalnih in nacionalnih pomoči za razvoj. ZDA so svojo bogato zgodovino sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni prenesle na vse ravni vladanja po letu 1980, ko so predvsem neoliberalni krogi začeli ugotavljati, da javni sektor ne deluje dovolj učinkovito in da so javne finance dosegle zgornji rob zmožnosti financiranja javnih dobrin in storitev.

Definicije JZP so velikokrat povezane z lokalnim okoljem in lokalnim ekonomskim razvojem. Razvoj partnerstev na tem področju se je začel po letu 1980 v državah, kot sta Velika Britanija in Nemčija. Osredotočen je bil na specifična področja ekonomskega razvoja lokalnih okolij. Bennet in Krebs sta takšno sodelovanje na lokalnih ravneh definirala kot situacijo, v kateri lokalne oblasti zagotovijo zemljišča in stavbe, zasebni kapital pa prispeva delovno silo, surovine, kapital ter vodstvene kadre, ki bodo upravljali tako ustanovljene organizacije po metodah zasebnega sektorja. Obe strani si delita tveganja, zasluge in izgube. Obe strani sta torej v enakih pozicijah v takem poslu. Še pogostejši pa so primeri partnerstev, ko se lokalne oblasti odpovedo pobiranju davkov in prispevkov, da bi tako spodbudile zasebni sektor k vlaganju na določena področja. Pogosti so tudi primeri, ko lokalne oblasti znotraj partnerstva dajo na razpolago zemljišča brezplačno ali za nižje cene, da bi tako spodbudili investiranje zasebnega sektorja v razvoj gospodarstva in povečevanje delovnih mest.

### ***2.2.2 Javno-zasebna partnerstva v Evropi***

JZP so se tudi v Evropi razmahnila v 2. polovici 20. stoletja. V Evropi se je javni sektor sredi 80-ih precej spremenil. Javni sektor se je znašel pred problemom, da ni zmožal več količinsko zagotavljati in razporejati dovolj storitev niti kakovostno dovolj dobrih storitev. Družba je postajala vse bolj zahtevna v svojih potrebah, kar je pomenilo, da bi se morala javna uprava posodobiti in nadgraditi infrastrukturo. Hkrati z vse bolj zahtevno družbo pa so se pojavljale tudi kritike in pritiski na bolj ekonomično, učinkovito in transparentno delovanje javnega sektorja. Skratka, pojavilo se je veliko razlogov, ki so dobesedno klicali po sodelovanju zasebnega sektorja pri nadgradnji javne infrastrukture in zagotavljanju javnih storitev. Poleg tega so pomembni tudi drugi razlogi.

Zaradi slabših gospodarskih razmer je postalo jasno, da javni sektor ne bo zmožal financirati vse infrastrukture, storitev in javnih dobrin. Potrebe s strani družbe so se povečale, sredstev za zagotavljanje je bilo premalo, infrastruktura pa potrebna nadgradnje. Prav tako se je javni sektor vedno bolj zavedal, da za sodobno družbo ne poseduje dovolj upravljalških in ekonomskih znanj, ki jih uporablja boljše usposobljeni zasebni sektor in so potrebne za ekonomski razvoj in povečanje delovnih mest. Razvoj novih načinov oblikovanja in izvajanja javnih politik je pripeljal do precej bolj zapletenega sistema na tem področju, kar je pomenilo,

da javni sektor ni posedoval več dovolj znanj za učinkovito urejanje tega področja. Razvoj modernih oblik komunikacije je proizvedel eksplozijo informacij. Razvoj interneta je drastično povečal številne informacije, ki jih je bilo potrebno obdelati v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Prva dva razloga sta precej povečala število interesnih skupin, ki so želele sodelovati v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik, ki jih je prej monopolno vodil javni sektor. Prevladovati je začela ideja, da je potrebno sistem oblikovanja in izvajanja politik decentralizirati. Na lokalnih ravneh je naraščalo razmišljanje, da bi morali načine za boljše zagotavljanje javnih storitev iskati v sodelovanju med organizacijami na vseh področjih in na vseh ravneh. Gre za "razmišljanje izven škatle"<sup>21</sup>. Vedno glasnejše pa so postajale tudi ideje, da je potrebno sistem vladanja premakniti proti družbi, da je potrebno državljanom omogočiti večjo participacijo. Gre za prodor moderne demokratične politične kulture (povzeto po Geddes, 2005: 13 – 29).

Zunaj ZDA so se JZP razvijala v ostalih razvitih državah Latinske Amerike, Afrike, Azije in v Evropi. V Veliki Britaniji se je koncept začel razvijati v poznih 80-ih letih, ko konzervativen vladni načrt privatizacije ni dosegel pričakovanih rezultatov. Oblikovali so nov program imenovan City Challenge, ki naj bi spodbudil lokalne oblasti, da regenerirajo ekonomski razvoj preko sodelovanja z lokalno ekonomsko sfero. Sredi 90-ih let je britanska vlada jasno sporočila lokalnim oblastem, da je potrebno ekonomski razvoj osnovati predvsem na partnerstvu z zasebnim sektorjem. Mnogi avtorji poudarjajo, da prvi poskusi JZP v Britaniji v svojem bistvu niso partnerstva, ampak samo mehanizem razdelitve javnih virov na lokalne oblasti s podporo lokalnih zasebnih organizacij. Prve oblike ne ustrezajo definiciji JZP, ker ne ustvarjajo razvojnih partnerstev pod vodstvom lokalnega zasebnega sektorja in ker ne omogočajo samodelujočih partnerstev, kjer bi zasebni partnerji zagotavljali večino virov in znanja za zagotavljanje razvoja in rasti.

V Španiji so se prvi zametki pojavili že takoj po letu 1960. V poznih 80. letih se je začel razvoj JZP tudi v drugih delih Evrope. Tako je recimo Nizozemska leta 1986 izrecno v programu vlade zapisala, da je potrebno JZP aktivno oblikovati, tako na lokalni kot tudi nacionalni ravni, s ciljem povečanja zasebnih investicij v prenavo urbanega okolja. Razvijati so se začele tudi druge države, kot npr. Norveška. Evropa je začela razmišljati in oblikovati osnovo za večje sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, ki je posledica vedno večjih

---

<sup>21</sup> angl. think outside the box

teženj po učinkoviti in fleksibilni javni upravi in pomanjkanju javnih sredstev za zadovoljevanje vedno bolj zahtevnih in kompleksnih potreb družbe.

Kot je razvidno iz primerov ZDA, Velike Britanije in Evrope, so se JZP razvila najprej na področju ekonomskega razvoja urbanih področij. Obstajata dve različni razlagi, zakaj se je koncept JZP začel razvijati (Clarke, 1998). Prva razlaga navaja, da so se JZP razvila kot pragmatičen odgovor na spremembe razmer v ameriških urbanih regijah. JZP naj bi zmanjšala menjalne stroške med interesnimi skupinami, ustvarila tekmovalnost na področju investicij, povečala število delovnih mest, izboljšala ekonomski razvoj in zmanjšala fiskalne omejitve, ki so nastale z zmanjšanjem sredstev, ki jih je po letu 1980 federalna oblast namenila lokalnim vladam.

Druga razlaga poudarja, da so JZP naravni odgovor na naraščanje kompleksnosti in fragmentacije lokalnega življenja, z namenom izboljšanja delovanja lokalnih vlad. JZP imajo namreč veliko vlogo pri doseganju lokalnega konsenza med različnimi akterji in povečevanju lokalnih sposobnosti za zagotavljanje boljšega lokalnega življenja (Povzeto po Budina 2007)

## **2.3 PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV TER TIPI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV**

Koncept JZP ima številne teoretske opredelitve, ki pa se v tipičnih prednostih in slabostih ne razlikujejo veliko. Tako bomo za potrebe naloge povzeli glavne prednosti in slabosti JZP. Prednosti, ki jih lahko ponudi koncept JZP, so naslednje:

- Pospešitev zadovoljevanja infrastrukturnih potreb – številni projekti, ki si jih zastavijo nacionalne ali lokalne oblasti, niso dokončani zaradi pomanjkanja sredstev. JZP lahko zagotovijo dodaten potreben kapital za infrastrukturne projekte;
- Hitrejše izvajanje odločitev – zasebni kapital navadno pri svojem vloženem kapitalu spodbuja k hitremu uresničevanju projektov, v katere so investirali svoje vire;
- Zmanjševanje stroškov projektov – zasebni sektor navadno zelo spodbuja ekonomično rabo virov v projektih, kjer je tudi sam vložil svoje vire;

- Boljša razdelitev tveganj – cilj vsakega JZP je razporeditev tveganj na najboljši način, da se dosežejo najnižji stroški. Trend je, da se optimizira prenos tveganj in tako doseže največjo možno vrednost;
- Boljša spodbuda za delovanje – zasebni sektor je navadno spodbujevalec učinkovitega, hitrega in ekonomičnega delovanja. Zasebni sektor je tudi v vlogi časovnih spodbud, saj je njegov cilj čim prej oplemenititi vložene vire;
- Izboljšana kvaliteta storitev – kvaliteta storitev, ki jih proizvajajo JZP, je navadno boljša od tradicionalnega javnega zagotavljanja storitev. Zasebni sektor prinaša inovacije in disciplino pri izvajanju;
- Zbiranje odvečnih izdatkov – zasebni sektor navadno prihrani pri izdatkih zaradi racionalnega in ekonomičnega trošenja virov, ki so na razpolago. Odvečni izdatki se pojavijo največkrat v obliki neizkoriščenih kapacitet;
- Izboljšave v upravljanju – zasebni sektor prevzame del upravljalških procesov, kar pomeni, da se javni sektor bolj učinkovito posveča nadzoru in spremljanju. Gre torej za porazdelitev upravljanja, ki ga je prej v celoti opravljal javni sektor. Zasebni sektor pa prinaša tudi nove metode upravljanja, ki so usmerjene na uspešnost, učinkovitost in ekonomičnost (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003, str. 15 – 16).

Glavne slabosti koncepta JZP izhajajo predvsem iz dolgoročnosti razmerij JZP, kar jim dodatno povečuje kompleksnost in prinaša dodatna tveganja. Slabosti bi lahko združili v naslednje sklope:

- Pogajanja in javni razpisi: Glede na dolgoročnost razmerij, kompleksnost vsakega posameznega projekta in upoštevanje številnih ekonomskih in družbenih okoliščin lahko ugotovimo, da so stroški priprave, pogajanj in izpeljave projekta JZP višji v primerjavi z javnimi naročili. Prav tako je za take projekte potreben širok nabor različnih znanj in kadrov.
- Ponovna pogajanja v času trajanja pogodbe: Pogodbe JZP v primerjavi s pogodbami v okviru javnega naročanja zahtevajo več dodatnih pogajanj tekom trajanja pogodbe. Glede na dolgoročnost razmerja in spreminjanje razmer tekom trajanja pogodbe je potrebno več energije vložiti v nadzor doseganja vrednosti za denar in upravljanja s pritiski zasebnega partnerja po spremembah pogodb zaradi različnih ekonomskih ali drugih okoliščin.



- Zagotavljanje učinkovitega izvajanja: JZP je koncept, kjer mora javni partner vedno znova učinkovito nadzirati in usmerjati zasebnega partnerja, da se zagotovi javni interes v JZP, za zagotavljanje katerega je odgovoren javni partner. To v praksi pomeni veliko vložene delo še posebej v primeru, ko JZP ne zagotavlja takšne ravni zadovoljevanja javnega interesa, kot ga družba pričakuje. Zavedati se je potrebno, da je javni partner tisti, ki mora javno dobro zagotoviti tudi v primeru, če bi projekt JZP propadel.

V literaturi se pojavljajo številne prednosti in slabosti JZP. Koncept JZP in njegov razvoj pa kažejo, da se je razvoj JZP najhitreje odvijal tam, kjer so se državne ali lokalne vlade srečevale s pomanjkanjem javno finančnih sredstev za izvedbo infrastrukturnih projektov. Tako, da lahko trdimo, da glavna prednost JZP izhaja predvsem iz svežega kapitala, ki ga v infrastrukturne projekte prinaša zasebni sektor. Vse ostale prednosti so bolj posledica tega dejstva. Slabosti JZP izhajajo predvsem iz odgovornosti javnega sektorja za zagotavljanje javne infrastrukture, kar pomeni, da je država ali lokalna skupnost ne glede na rezultat JZP dolžna zagotoviti javno infrastrukturo. To v praksi pomeni zagotavljanje tudi v primerih, ko se določen projekt JZP izkaže kot neučinkovit ali neuspešen (Povzeto po: *Closing the Infrastructure Gap: The role of Public-Private Partnership, Delloite Development LLC, dostopno na: <http://www.deloitte.com/us/publicprivatepartnerships>*)

### **2.3.1 Razvoj tipizacij javno-zasebnih partnerstev**

V literaturi se pojavlja veliko tipizacij JZP. Tendenca naloge je, da bi razvili uporabne okvirje za kategorizacijo JZP. Pri tem je potrebno upoštevati cilje ustanovitve, sodelujoče partnerje in odnose med njimi ter različne aktivnosti, ki jih prevzemajo znotraj partnerstev.

Beatley (1996) je na podlagi organizacijskih dogovorov med partnerji oz. na podlagi odnosa med javnimi in zasebnimi partnerji znotraj partnerstev opredelil 3 tipe JZP: skupno lastništvo<sup>22</sup>, skupno investiranje<sup>23</sup> in skupno tveganje<sup>24</sup>.

V priročniku lokalnim vladam v Kanadi je navedeno 10 tipov JZP, ki jih navajamo v tabeli, kjer so dodane karakteristike, področja uporabe, prednosti in slabosti vsakega posameznega sistema. Ta klasifikacija spada med prve klasifikacije na tem področju.

---

<sup>22</sup> angl.: joint ownership

<sup>23</sup> angl.: joint investment

<sup>24</sup> angl.: joint venture

Tabela 1: Tipi JZP, ki jih je definirala vlada Kolumbije v Kanadi

Tip JZP	Odnos med javnim in zasebnim sektorjem	
	Lokalne oblasti	Zasebni sektor
”Upravljanje in vzdrževanje” (Operations and Maintenance)	Lastništvo infrastrukture	Upravljanje in vzdrževanje preko pogodbe z vlado
”Razvij – Izgradi” (Design – Build)	Lastništvo, upravljanje, vzdrževanje	Razvijanje, izgradnja
”Jetniško upravljanje” (Turnkey operations)	Financiranje, vzpostavljanje, določanje ciljev, lastništvo	Razvijanje, upravljanje za specifično časovno obdobje
Zakup – Nakup (Lease – Purchase)	Zakup za specifično časovno obdobje, nato lastništvo	Razvijanje, financiranje, vzpostavljanje in dajanje v zakup za specifično časovno obdobje
Začasna privatizacija (Temporary Privatization)	Prodajalec infrastrukture	Lastnik in upravitelj infrastrukture za specifično časovno obdobje
Zakup – Razvoj - Upravljanje in Nakup – Razvoj – Upravljanje (Lease – Develop - Operate or Buy – Develop – Operate)	Zakupodajalec ali prodajalec	Zakup, investiranje in upravljanje infrastrukture za specifično časovno obdobje
Izgradnja – Prenos – Upravljanje (Built – Transfer – Operate)	Lastnik po prenosu infrastrukture in potem zakupodajalec	Investiranje in razvoj najprej, potem zakup za dolgoročno obdobje
Izgradnja-Lastništvo – Upravljanje - Prenos Built – Own – Operate - Transfer	Naslovník infrastrukture po preteku franšiznega obdobja	Financiranje, konstrukcija, vzdrževanje, upravljanje in pobiranje najemnine po preteku franšiznega obdobja
Built – Own - Operate	Prodaja	Financiranje, lastništvo in upravljanje

Vir: Ministry of Municipal Affairs (1999) Public-private partnership – A Guide for Local Government, The Government of British Columbia, Canada, dostopno na:

McQuaid (1994) je skušal združiti karakteristike različnih definicij JZP v enotno kategorizacijo. Osredotočil se je na identifikacijo vključenih partnerjev, v namene posameznih partnerjev znotraj JZP, kako naj bi se skupni cilji in nameni implementirali in kakšna je dolgoročna možnost sprememb partnerstva. Gre za velik napredek v kategorizaciji v primerjavi z zgoraj navedenim kanadskim poskusom.

Tabela 2: Tipi JZP, kot jih je definiral McQuaid

<b>Komponente partnerstva</b>	<b>Primeri</b>
Cilji	Zaposlitvena in zdravstvena redistribucija
Razpon aktivnosti	Samostojen projekt – dolgoročni program
Geografsko področje	Majhno urbano okolje – široko razširjena skupina uporabnikov
<b>KLJUČNI AKTERJI</b>	
Razpon akterjev	Javno-zasebno-prostovoljna skupnost
Formalna struktura	Pravne pogodbe – generalni dogovori
Neformalna struktura	Prekrivajoča se omrežja
<b>IMPLEMENTACIJSKI MEHANIZMI</b>	Samostojno stoječe organizacije – dogovor vpliva na obstoječ sistem zagotavljanja storitev
<b>ČAS</b>	Stanje projekta – spremembe znotraj partnerskih organizacij

Vir: McQuaid (1994)

Pri tej karakteristiki se zastavljajo nekatera vprašanja. Zakaj geografsko področje ni obravnavano kot neodvisna spremenljivka, kot je npr. čas? Vprašanje je tudi, zakaj čas ni v kategoriji komponent JZP? Prihaja namreč do zbežnosti, ker čas in prostor nista obravnavana na enakem nivoju. Prav tako so cilji JZP obravnavani precej ozko.

Na podlagi različnih klasifikacij in njihovih pomanjkljivosti sta Xie in Stough skušala razviti univerzalno klasifikacijo. V primerjavi z McQuaidovo klasifikacijo sta postavila cilje, tipe

aktivnosti in geografski položaj kot neodvisne enote, ne pa kot podenote. Pri tem sta upoštevala naslednje elemente:

- Uporaba ciljev in namenov kot pokazatelja, čemu je partnerstvo sploh namenjeno. Partnerstvo lahko ima enega ali več definiranih ciljev. Odvisno je tudi od začetne ureditve partnerstva in možnosti za kasnejše spreminjanje.
- Preučevanje tipov aktivnosti posameznih partnerjev, ki omogoča ugotavljanje, kaj so bistvene aktivnosti JZP in kako učinkovito se izvajajo dogovorjene aktivnosti. To omogoča spremembe tistih aktivnosti, ki niso učinkovite.
- Jasna opredelitev sodelujočih partnerjev in odnosov med njimi, kar omogoča vpogled v to, ali so vsi interesi partnerjev zaobjeti v JZP. To pa poleg učinkovitosti pomeni tudi pravičnost partnerstva.
- Organizacijska struktura, ki je pomembna za dostop do partnerstva in je odvisna od želje partnerjev po sodelovanju in narave aktivnosti, ki se bodo izvajale.
- Geografska in časovna komponenta, ki pomagata razumeti, kako se bo partnerstvo izvajalo v nekem okolju in kako se bo spreminjalo skozi čas (Xie&Stone, 2002).

### ***2.3.2 Kriteriji za tipizacijo javno-zasebnih partnerstev***

Na podlagi zgoraj navedenih komponent lahko JZP delimo na podtipе. V vsakem podtipu pa lahko boljе definiramo karakteristike

Tabela 3: Osnovni okvirji za kategorizacijo javno-zasebnih partnerstev

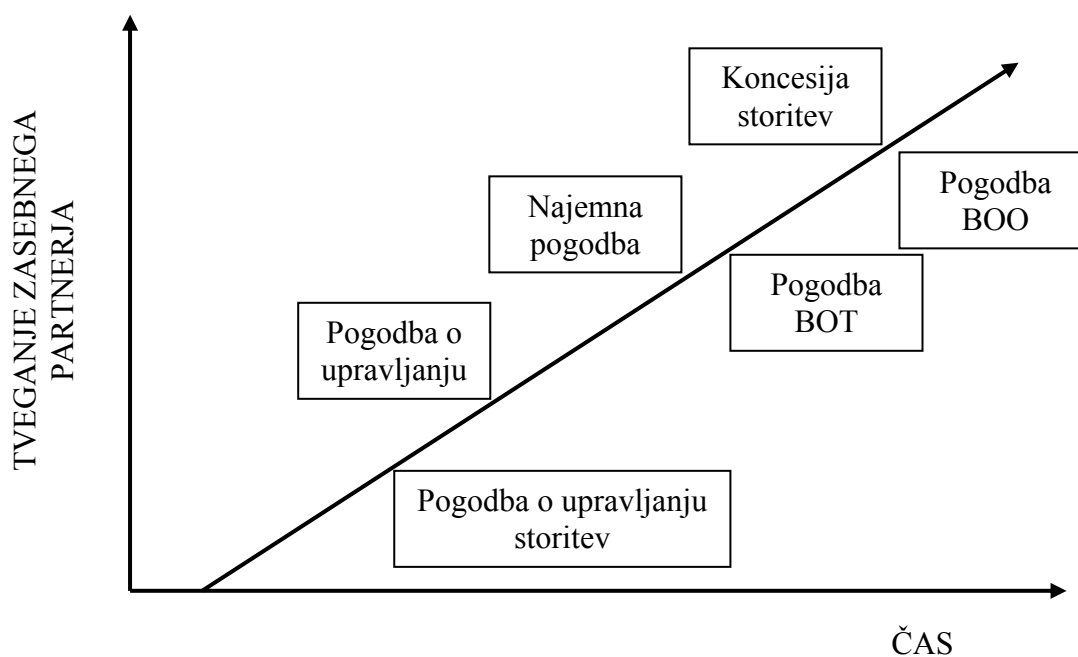
Tipi komponent	Podtipi komponent
Cilji	1. Ekonomska rast: odpiranje novih delavnih mest, povečevanje prihodkov 2. Razdelitev prihodkov 3. Družbene, kulturne in okoljske izboljšave
Vrste aktivnosti	1. Razvoj infrastrukture, izvajanje, vzdrževanje 2. Ekonomske in skupnostne ugodnosti 3. Družbene storitve, ki niso vezane na razvoj 4. Razvoj delovne sile 5. Družbene storitve in varovanje okolja 6. Gradnja institucij
Partnerji in njihova razmerja/odnosi	1. Sestava partnerjev

	2. Vloga partnerjev: kako se delijo tveganja in kakšne so obveze za vložene vire
Organizacijska struktura	1. Samostoječa organizacija 2. Dogovor – pogodba
Geografska skala	1. Majhno urbano okolje z lokalno oblastjo 2. Celotna lokalna oblast 3. Multioblastna struktura
Časovna skala	1. Kratkoročno (specificirano obdobje partnerstva) 2. Dolgoročno

Vir: Xie & Stone (2002)

V svetu se pojavljajo različne oblike JZP glede na potrebe, ki jih prinašajo posamezni primeri in cilji, zaradi katerih se ustanovijo JZP. Glavni kriterij za razvrščanje še vedno ostaja prenos tveganja med JZP. Tveganje je temeljni kriterij, ki ločuje JZP od javnih naročil in bistveno vpliva na učinkovitost projektov.

**Diagram 1: Razporeditev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem glede na različne oblike javno zasebnih partnerstev**



Vir: Smiselno prirejeno po Akintoye, A. Bech, M., Hardcastle, C.: Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities, diagram na strani 289, v Ferk, 2008: 255

Po kriteriju prenosa tveganja različni svetovni avtorji navajajo temeljne oblike, v katerih se izvajajo JZP:

- a. **Klasična pogodba o izvajanju storitev:** Pogodbe o izvajanju storitev so navadno sklenjene s postopkom oddaje javnega naročila in tako niso klasična oblika JZP, gre pa vseeno za sodelovanje med javnim in zasebnim partnerjem. Sklepajo so večinoma za spremljajoče storitve, ki jih javni partner potrebuje za nemoteno delo (npr. čiščenje, varovanje, vzdrževanje ...) ali za področja, kjer so potrebna specifična znanja in tehnologije (telekomunikacije, računalništvo, projektiranje, pravne storitve ...) ali pa javni partner nima dovolj kadrovskih virov za zagotavljanje nemotenega delovanja svojih primarnih funkcij. Praviloma se take pogodbe sklepajo za krajša časovna obdobja ali za posamezen projekt. Pogosta praksa je, da se take pogodbe sklepa za področja, kjer javni partner z lastnimi kadri ne bi zmožel zagotavljati dovolj učinkovitega delovanja ali bi za to porabil več časa in stroškov, kot če to odda preko javnega naročila zasebnemu izvajalcu.
- b. **Pogodba o upravljanju:** S pogodbo o upravljanju prenese javni partner odgovornost upravljanja, obratovanja in navadno tudi vzdrževanja infrastrukture na zasebnega partnerja. Lastništvo še vedno ostaja v lasti javnega partnerja, prav tako tudi stroški obratovanja in vzdrževanja, načini financiranja pa so lahko različni. Prvi način je preko fiksne zneske, ki ga partnerja opredelita v pogodbi, drugi način pa je, da se preko v pogodbo vnesenih kazalcev učinkovitega zagotavljanja storitev izračuna višina plačila zasebnemu partnerju. Smiselna je uporaba takšnega načina plačila, ki bo spodbujal zasebnega partnerja k čim bolj učinkovitemu in racionalnemu zagotavljanju storitev in tako izkoriščanju znanj iz zasebnega sektorja. Zasebni partner se s tako pogodbo zaveže, da bo v srednjeročnem obdobju zagotavljal dogovorjene storitve in vzdrževal infrastrukturo kot dober gospodar.
- c. **Pogodba o najemu oz. zakupu:** V tem primeru se sklene pogodba med najemodajalcem (javni partner) in najemnikom (zasebni partner), v kateri zasebni partner v celoti prevzame tveganje izvajanja javne službe, pri tem pa uporablja javno

infrastrukturo, ki mu je dana v najem<sup>25</sup>. Tveganje uspešnega in donosnega izvajanja javne službe je v celoti na strani zasebnega partnerja. Pogodbe se navadno sklepajo za obdobje 10 do 15 let, zasebni partner se obveže, da bo v tem obdobju redno in vestno vzdrževal javno infrastrukturo<sup>26</sup> za nemoteno opravljanje javne službe. Zasebni partner si v taki pogodbi prizadeva za učinkovito pobiranje plačil od uporabnikov, racionalizacijo stroškov zagotavljanja javne službe in optimalno vzdrževanje, ki dolgoročno zmanjšuje stroške. Javni partner pa v taki pogodbi zasleduje cilj nemotenega zagotavljanja javne službe in vzdrževanje infrastrukture, da bo uporabna tudi po prenehanju pogodbe. Najemno razmerje je navadno prvi korak k bolj poglobljenim oblikam JZP.

- d. **Pogodbe tipa BOT (build–operate–transfer) in vse izpeljane oblike:** Pri pogodbah BOT in izpeljankah gre za projekte JZP, kjer gre za t. i. greenfield naložbe oziroma večje infrastrukturne projekte, predmet katerih je gradnja nove javne infrastrukture ali obsežna prenova obstoječe javne infrastrukture, pri čemer je pomembno, da se bo tako pridobljena ali obnovljena infrastruktura uporabljala za izvajanje javnih služb. Navadno pri takih projektih javni partner zagotovi samo zemljišče, ki je primerno za izvedbo javne službe, vse ostale, faze od projektiranja, gradnje in upravljanja, pa so prepuščene zasebnemu partnerju. Glede na različno vsebino projektov, razdelitev tveganj in prenos lastninske pravice se pojavlja več oblik razmerij<sup>27</sup>. JZP, tipa BOT, in izvedenke se navadno ustanavljajo za obdobje od 15 do 30 let, podlaga za oblikovanje časovnega obdobja je ekonomska analiza, ki pokaže, v kakšnem obdobju se zasebnemu partnerju povrne investicija. V začetnih obdobjih so javni partnerji pristali na plačilo minimalnih količin javnih storitev, ne glede na to, koliko so teh javnih storitev potrebovali. To pomeni, da javni partner prevzame tveganje načrtovanja potreb po javnih storitvah in tako tudi del poslovnega tveganja. BOT oblike morajo imeti tako poleg oblik financiranja oblikovane podrobnejše ekonomske analize, katerih cilj je ugotoviti dolgoročne potrebe za učinkovit in trajen način zagotavljanja javnih služb. Razlika med BOT različicami (build–operate–transfer) ter BOO

---

<sup>25</sup> Višina najemnine se izračuna na podlagi obsega in vrednosti javne infrastrukture, možnosti izkoriščenja javne infrastrukture za dodatne komercialne dejavnosti in razmerja med dejanskimi stroški zagotavljanja javne službe in plačili uporabnikov.

<sup>26</sup> Večje investicije v obnovo ali vzdrževanje javne infrastrukture se navadno financirajo iz javnih sredstev.

<sup>27</sup> BOT (build-operate-transfer), BT (build-transfer), BTO (build-transfer-operate), BOO (build-own-operate), BOR (build-operate-renewal), BRT oz. BLT (build-rent/lease-transfer), BLOT (build-lease-operate-transfer), BOOT (build-own-operate-transfer), ROT (rehabilitate-operate-transfer), ROO (rehabilitate-own-operate), DBOT (design-build-operate-transfer), DBTO (design-build-transfer-operate), DBOO (design-build-own-operate), DBFO (design-build-finance-operate)

različicami (build–own–operate) je v trenutku prenosa lastninske pravice, saj pri BOT različicah preide lastništvo zgrajene infrastrukture na javnega partnerja, pri BOO različicah pa na zasebnega partnerja takoj po izgradnji.

- e. **Koncesija storitev:** V primeru koncesijske pogodbe se zasebni partner (koncesionar) v celoti zaveže k izvajanju javne službe, ki mu je s koncesijsko pogodbo predana s strani javnega partnerja. Pri tem prevzame celotno tveganje osnovne investicije v infrastrukturo potrebno za izvajanje javne službe in poslovna tveganja. Navadno se koncesionar financira neposredno preko plačil uporabnikov javne službe, višina zaračunanih storitev pa je navadno osnova za izbiro zasebnega partnerja. Koncesijska pogodba določa standard izvajanja javne službe (minimalna raven kakovosti), način financiranja, način spreminjanja višine plačila (tarife), način spreminjanja pogodbe, kriterije učinkovitosti in navadno tudi pogodbene kazni v primeru odstopanja od določil pogodbe. Koncesije se navadno podeljujejo za obdobje med 20 in 30 let. Glede na to, da zasebni partner prevzame celotno poslovno tveganje izvajanja javne službe je mogoče pričakovati, da se bo obnašal kar se da racionalno v vseh fazah izvajanja koncesijske pogodbe, zato je potrebno v pogodbo vnesti učinkovite načine nadzora nad kakovostjo izvajanja storitev, da ne bi tako ogrozili javnega interesa.
- f. **Mešana gospodarska družba z lastniškimi deleži javnega in zasebnega partnerja:** Pri tej obliki statusnega JZP gre za nastanek nove gospodarske družbe, katere ustanovitelj sta javni in zasebni partner, ali spremembo obstoječe družbe na način, da eden ali drugi partner pridobita lastniški delež v javnem ali zasebnem podjetju na način, da postaneta partnerja. Taka oblika JZP se navadno sklepa tam, kjer je v interesu javnega partnerja, da obdrži okrepljen nadzor nad izvajanjem javnih služb<sup>28</sup>. Glede na prenos tveganj je ta oblika najbolj transparentna, saj se tveganje deli sorazmerno z deležem, ki ga imata partnerja v taki gospodarski družbi. Navadno je ta oblika prehodno obdobje na poti k popolni privatizaciji posameznega področja (Povzeto po Akintoye 2009: 15-30).

### **2.3.3 Koncesije**

V koncept JZP prištevamo tudi koncesije kot ene od najbolj hitro razvijajočih se konceptov na ravni EU. Razvoj koncesij je pod močnim vplivom francoskega prava. Evropska komisija je

---

<sup>28</sup> Npr. ravnanje z odpadki, bolnišnice, zapori ...



leta 2000 sprejela Obrazložitevno sporočilo o koncesijah po pravu Skupnosti<sup>29</sup>, ki še vedno ostaja temeljni akt EU na tem področju in katerega namen je zmanjšanje napak pri podeljevanju koncesij. Evropska komisija se je posvetila predvsem dvema temeljnima oblikama koncesij, in sicer koncesiji gradenj in storitev.

Evropska komisija je izhajala iz dejstva, da so koncesije že dolgo uveljavljena praksa predvsem v infrastrukturnih projektih, da se večina držav članic odloča za takšno obliko sodelovanja z zasebnim sektorjem že od 20. stoletja naprej in da se ta koncept hitro razvija tudi v drugih delih sveta. Koncesije so poznane že iz rimskih časov.

Temelj koncesij so koncesijske pogodbe, s katerimi pravne osebe javnega prava (koncedent) drugim osebam (koncesionarjem) javnega ali zasebnega prava dodelijo izvajanje javnih služb ali gradenj. Pogoj za koncesijsko pogodbo je opredelitev trajanja pogodbe in prenos tveganj na koncesionarja, stroške izvajanja praviloma pokrijejo končni uporabniki (Ferk 2008: 224). Obrazložitevno sporočilo določa, da se s koncesijami ne sme urejati čiste tržne storitve, ampak storitve, ki bi jih po svoji naravi moral zagotavljati javni partner. Prav tako naj se koncesije ne bi uporabljale za negospodarske javne službe, kot sta npr. javno šolstvo ali socialno varstvo.

Koncesija za javne gradnje je naročilo enake vrste kot javno naročilo gradenj, s to razliko, da je razlog za gradnjo samo pravica do koriščenja gradenj ali ta pravica, skupaj s plačilom.

Koncesija storitev je naročilo enake vrste kot javno naročilo storitev, s to razliko, da je razlog za opravljanje storitev samo pravica do koriščenja storitve ali pravica, skupaj s plačilom (Ferk 2008: 225).

Evropska komisija je v obrazložitvenem sporočilu opredelila tri temeljne kriterije za obstoj koncesije:

- prenos izvajanja storitev, ki so v pristojnosti javne oblasti na koncesionarja;
- prenos pretežnega dela ekonomskih tveganj in pravice do izkoriščenja na koncesionarja;

---

<sup>29</sup> Commission interpretative communication on concessions under Community law

- posebej za koncesijo gradenj je določeno, da koncesionar ne prejme samo nadomestila iz naslova izvajanja storitev, ampak mu pripada tudi pravica do koriščenja vzpostavljenih infrastrukture.

Temeljni razmejitveni kriterij za koncesijo je, poleg prenosa tveganj, pravica do izkoriščanja<sup>30</sup> zgrajene infrastrukture. Če ponazorimo na primeru: država podeli zasebnemu partnerju koncesijo za izgradnjo avtoceste, iz katere izhaja pravica do izkoriščanja zgrajene avtoceste in pravica do povrnitve dela investicije preko razumnega donosa s pobiranjem cestnin (Ferk, 2008: 226).

Pri izbiri ustrezne pogodbene oblike JZP, kamor prištevamo koncesije, in izboru pravilnega postopka za izbiro koncesionarja je potrebno upoštevati cilje gospodarnosti in učinkovitosti. Ne nazadnje bo vse stroške izvajanja storitev pokrili končni uporabnik.

Tako Evropska komisija kot tudi slovenska zakonodaja določata temeljna načela za podeljevanje koncesij:

- načelo enakopravne obravnave, ki določa, da se morajo enake situacije obravnavati enako in da ne smejo biti obravnavane različno, razen če so razlike objektivno upravičene;
- načelo sorazmernosti, ki določa, da morajo države članice pri podeljevanju koncesij upoštevati načela Skupnosti tudi takrat, ko imajo velik maneverski prostor za podelitev koncesije, kar pomeni, da morajo biti ukrepi izpeljani tako, da se uresniči želeni cilj;
- načelo transparentnosti, ki določa da je potrebno vse postopke izvajate na transparenten način, da se tako dokaže spoštovanje nediskriminatornosti;
- načelo vzajemnega priznavanja, ki določa, da si morajo države članice vzajemno priznavati blago in storitve, ki jih dobavljajo druge države članice, če izpolnjujejo enake pogoje in kakovost kot tiste iz države članice.

---

<sup>30</sup> Right of exploitation

## 2.4 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V EVROPI IN SVETU

EU se je 1. maja 2004 razširila na 25 držav članic, število njenih prebivalcev pa se je povečalo na 452 milijonov ljudi. Eden glavnih ciljev EU, naveden v Lizbonski strategiji, je dvig konkurenčnosti evropskega gospodarstva do najbolj konkurenčnega in dinamičnega gospodarstva na svetu do leta 2010. Na drugi strani želi EU tudi zmanjšati socialne in ekonomske razlike med državami članicami, ki so po širitvi še poglobljene.

Sposobnost EU, da bi dosegla postavljene cilje je močno povezana s kvantiteto in kvaliteto javne infrastrukture in storitev. Kljub pozitivnim izkušnjam javnih investicij v EU je prišlo do točke, ko se delež javnih investicij v BDP zmanjšuje. In prav to je eden izmed pomembnih razlogov za povečevanje zanimanja za koncept JZP. JZP so v EU prepoznana kot potencialen način za zmanjševanje luknje, ki nastaja med zmanjšanimi investicijami javnega sektorja in povečani potrebi po investicijah, ki so posledica postavljenih lizbonskih ciljev. JZP naj bi imela nalogo, da bi prenesla iz zasebnega sektorja znanja in veščine upravljanja, kar bi omogočilo zagotavljanje boljših in cenejših javnih dobrin in storitev ter povečevalo vrednost za vložena sredstva.

Svet Evrope prepoznava predvsem štiri vloge zasebnega v JZP:

- zagotavljanje dodatnega kapitala,
- zagotavljanje alternativnih načinov upravljanja in uresničevanja,
- zagotavljanje dodane vrednosti uporabniku in družbi nasploh,
- zagotavljanje boljšega prepoznavanja potreb in optimizacija uporabe virov (Vrhnjak 2007).

### ***2.4.1 Zakonodajne osnove javno-zasebnih partnerstev v EU***

Pri vzpostavitvi zakonodaje na področju JZP je potrebno zagotoviti jasnost, kontinuiteto in varnost, da bi tako zaščitili interese vseh strani znotraj partnerstva. JZP je potrebno umestiti v legalne režime tako na nacionalni, lokalni ravni kot na ravni EU. Taka umestitev je pomembna iz dveh razlogov. Prvi razlog je, da je potrebno zagotoviti sistem, po katerem bo sploh mogoče priti do zasebnega kapitala in drugi razlog je, da je potrebno zagotoviti dolgoročno življenjskost in legalnost projektov.

Področje JZP ni eksplicitno definirano v evropski zakonodaji, temelji na načelih Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in na sekundarni zakonodaji EU. Glavna načela urejanja področja JZP so načelo svobodnega ustanavljanja in zagotavljanja storitev, transparentnost, enakovredna obravnava, proporcionalnost in medsebojno spoštovanje. Ta načela predstavljajo najširši okvir, v katerem so se začela razvijati JZP v EU. JZP so znotraj prava EU vedno povezana tudi s pravnimi normami na področju javnega naročanja in koncesij.

Pri urejanju JZP v EU je potrebno izpostaviti, da cilj ni liberalizacija ali privatizacija gospodarskih javnih služb, ampak zgolj njihovo bolj učinkovito in racionalno delovanje. Odločitve, ali bo posamezne gospodarske javne službe zagotavljal javni ali zasebni sektor, ostajajo v pristojnosti držav članic. Prav tako ostaja v pristojnosti držav članic tudi odločitev, ali JZP v posameznih primerih predstavlja bistvene prednosti od navadnega javno-naročniškega razmerja.

Evropska komisija je začela področje JZP urejati leta 2004, na podlagi izdane Zelene knjige o JZP. Zelena knjiga je JZP definirala kot fenomen, ki se nanaša na oblike sodelovanja med javnimi oblastmi in ekonomsko sfero, katerega cilj je zagotoviti, ustanoviti, vzpostaviti, upravljati ali vzdrževati infrastrukturo ali zagotavljanje storitev. Definirala je tudi elemente, ki označujejo JZP:

- dolgoročno sodelovanje, ki vključuje javnega in zasebnega partnerja v različnih razsežnostih sodelovanja na planiranem projektu;
- metode investiranja s strani privatnega sektorja potekajo večinoma preko kompleksnih dogovorov, javna sredstva predstavljajo dodaten vir;
- pomembna vloga privatnega partnerja, ki sodeluje na različnih ravneh projekta<sup>31</sup>, medtem ko javni partner skrbi v prvi vrsti za definiranje ciljev v smeri doseganja javnega interesa ter njihovo doseganje, skrbi pa tudi za kvaliteto zagotavljanja storitev in nadzor nad izvajanjem;
- porazdelitev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem, na katerega naj bi se s strani javnega sektorja preneslo večino tveganj projekta. Tveganja so porazdeljena, odvisno od projekta do projekta in od sposobnosti partnerjev za prevzemanje tveganja.

---

<sup>31</sup> oblikuje projekt, ga dovrši, implementira, investira ...

Zelena knjiga je JZP razdelila na institucionalna in pogodbena. Institucionalna JZP so tista, kjer s povezovanjem javnih in zasebnih partnerjev nastane nova institucionalna enota, pri pogodbenih pa gre za dogovor med partnerji o skupnem zagotavljanju določenih storitev. Pogodbena oblika sodelovanja pa temelji samo na osnovi pogodbe. Zelena knjiga predstavlja prvi poizkus EU, da bi pripravila izhodišča razprave o JZP in tako prvi poziv zainteresirani javnosti, da poda svoja mnenja na vprašanja in dileme, povezane z JZP. Zelena knjiga je bila dobro sprejeta, saj je Evropska komisija pridobila 200 prispevkov iz širokega kroga različnih institucij in držav članic (povzeto po Ferk 2008: 179–180).

Kasneje, 15. 11. 2005, je Evropska komisija na podlagi prispevkov izdala Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o JZP in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij. V sporočilu je poudarjena želja po vzpostavitvi učinkovite konkurence na področju JZP, hkrati pa izražen pomislek o omejevanju manevrskega prostora pri pripravi inovativnih in pogosto zapletenih projektov. Sporočilo si torej prizadeva izluščiti politično voljo po urejanju področja JZP upošteva čim širši kontekst uporabnosti koncepta, vključno s sodbami Sodišča Evropske skupnosti. Potrebno pa je poudariti, da je to sporočilo dokončno načrtalo obvezujoče ukrepanje na ravni Evropske skupnosti, predvsem na področju podeljevanja koncesij in ustanavljanja podjetij, ki so v skupnem lastništvu javnega in zasebnega sektorja. Sporočilo je identificiralo tudi dve področji, ki ju ni potrebno posebej urejati: Prvič, ni potrebe po novi zakonodaji, ki bi zajemala vse pogodbene oblike JZP, drugič, ni potrebe po sprejetju posebnih ukrepov Evropske skupnosti za povečanje zasebne iniciative pri vključevanju zasebnih partnerjev (povzeto po Ferk 2008: 180–181).

Zelena knjiga ni prinesla nikakršnih podrobnejših obligatornih norm na področje JZP. Ne glede na skupne evropske zakonodajne ureditve so bile države članice še vedno popolnoma svobodne pri ekonomskih aktivnostih in so popolnoma same odločale, ali bodo v javne projekte privabile zasebne partnerje. V kolikor je bilo tako sodelovanje z zasebnim partnerjem kategorizirano kot koncesija ali pogodba, je zapadlo pod ureditev skupne evropske politike na področju koncesij in javnih naročil. Glavni zasledovani cilj pri tem je, da se omogoči vsem zainteresiranim ekonomskim subjektom enakovredno tekmo za sodelovanje, s tem pa zagotovi tudi najugodnejšo ponudbo.

Javna obravnava Zelene knjige o JZP in pravo EU na področju javnih pogodb in koncesij sta pokazala, da obstaja potreba po razjasnitvi uporabe omenjenih določil in vzpostavitvi institucionaliziranih JZP (v nadaljevanju IJZP). IJZP je po razumevanju Evropske komisije sodelovanje med javnimi in zasebnimi partnerji, kjer je plod sodelovanja ustanovitev enote mešanega kapitala, ki lahko sklepa pogodbe javnega prava in dodeljuje koncesije. Nekatera mnenja so se pri tem nagibala k dejstvu, da se organi oblasti odmikajo od sklepanj IJZP zaradi pravnega neskladja z zakonodajo Skupnosti. Komisija je bila mnenja, da je obrazložitev sporočilo pravi način za reševanje omenjenih dilem neskladnosti. Evropska Komisija je leta 2009 sprejela tudi Sporočilo Komisije o JZP v času svetovne gospodarske in finančne krize, ki pa ga podrobneje obravnavamo v poglavju o vplivu finančne krize na JZP.

#### ***2.4.2 Javno-zasebna partnerstva in izkušnje držav članic EU***

Izkušnje posameznih držav članic EU so zelo različne. Generalno gledano, lahko države članice Evropske unije, glede na razvitost JZP, razdelimo na štiri skupine:

- **Razvite države**, ki so JZP razvile tako institucionalno kot tudi v praksi na številnih področjih. JZP so vpeljali tako na področja zagotavljanja osnovne javne infrastrukture, kot so ceste, železnice ... do najzahtevnejših projektov na področju šolstva in zdravstva. Razvite države ne izvajajo več poskusov, na katerih področjih se bodo JZP obnesla in na katerih bodo povzročala težave. Te države imajo dovolj dobro razvito zakonodajno podlago tako na nacionalni kot tudi na lokalni ravni ter specifična orodja, da lahko vzpostavijo taka JZP, ki bodo zagotovo uspešno povečevala vrednost javnih sredstev. Nekatere od teh držav (Irska) so zagotovile t. i. vladne oddelke, ki naj bi centralno skrbeli za raziskave in razvoj področja JZP. Te države so: Velika Britanija, Francija, Nemčija, Italija in Irska.
- **Srednje razvite države**, ki so JZP dobro razvile samo na nekaterih specifičnih področjih, niso pa še splošno uporabljen koncept, kot sta Španija in Portugalska. Te države so naredile velik napredek in dosegle velik obseg vzpostavljanja JZP na področju zagotavljanja javne infrastrukture, medtem ko je njihov razvoj na ostalih področjih precej v začetnih, osnovnih fazah. V številnih državah tudi kot posledica dvoumne zakonodaje. Te države so: Španija, Portugalska, Nizozemska, Danska, Ciper.
- **Zamudniki**: V to skupino spadajo države, kjer je področje JZP v zgodnji in zelo osnovni fazi razvoja. Primer sta Luksemburg in Švedska, kjer je področje JZP

praktično na začetni stopnji razvoja v vseh sektorjih. V teh državah gre predvsem za drugačno koncepcijo vloge države pri zagotavljanju osnovne družbene infrastrukture, so pa te države znane tudi po odličnem upravljanju javnih proračunov, kar pomeni, da se države niso še znašle v večjih krizah financiranja javnih storitev in javne infrastrukture, kar je posledično zmanjševalo potrebe po sodelovanju z zasebnim sektorjem. Zanimiv je primer Belgije, kjer bi lahko flamski del uvrstili v srednje razvite države, medtem ko je valonski predel še veliko zadaj po razvitosti. Vzroke gre iskati predvsem v kompleksni federalni osnovi države. Te države so: Avstija, Belgija, Finska, Grčija, Luksemburg, Švedska, Malta.

- **Države srednje in vzhodne Evrope:** Te države je potrebno ocenjevati posebej, ko preučujemo vlogo JZP pri gradnji infrastrukture in črpanju iz EU skladov. Pri večini teh držav je potrebno upoštevati dejstvo, da se skoraj vse postkomunistične države srečujejo s pomanjkanjem posebej usposobljenega človeškega potenciala, ki bi se lahko ukvarjal s pogodbami o JZP. Prav tako se te države soočajo s pomanjkljivo urejenimi kapitalski trgi in večinoma usmerjenostjo teh držav k iskanju dodatnih virov za javne projekte v skladih EU in ne v zasebnem sektorju. V teh državah so zagotovili osnovne zakonske osnove za JZP, začela pa so se razvijati prava JZP na področju zagotavljanja infrastrukture in na področju varovanja okolja. Ne gre pa za splošno prevladujoč koncept razvoja. Te države so: Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovaška, Slovenija (Povzeto po *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. PricewaterhouseCoopers, dostopno na: [http://atom.univ-paris1.fr/documents/pwc\\_ppp04.pdf](http://atom.univ-paris1.fr/documents/pwc_ppp04.pdf))

Poudariti velja tudi razlike v zakonskih ureditvah JZP držav EU, ki jih lahko delimo na 4 skupine:

- Države, ki so JZP uredile v posebni zakonodaji (Nemčija, Grčija, Poljska, Irska, Slovenija ....)
- Države, ki so JZP uredile znotraj sprememb zakonodaje javnega naročanja (Italija, Francija, Danska ...)
- Države, ki so JZP omejile samo na določena področja (Finska, Norveška)
- Države, kjer so JZP posledica enkratnih odločitev (Belgija)

V nadaljevanju bomo opisali nekaj ureditev držav članic EU. Gre za države, ki vsaka posebej predstavlja nekoliko različne ureditve, kar kaže na dejstvo, da je koncept JZP relativno nov

koncept, ki se razvija in prilagaja na potrebe in razmere v posameznih državah (Podatki o državah so povzeti po Evropska Komisija, 2004: Resource Book on PPP Case Studies, dostopno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf)).

## **Združeno kraljestvo**

Združeno kraljestvo velja za pionirsko državo v Evropi pri vzpostavljanju sistema JZP. Začetki segajo v leto 1992, ko je bila sprejeta t. i. Zasebna finančna iniciativa<sup>32</sup> ali (v nadaljevanju PFI). Ta iniciativa je prekinila pravilo, da se za financiranje javnih projektov ne uporablja sredstev zasebnega sektorja. Od leta 1992 so se v Združenem kraljestvu razvijala JZP na številnih področjih in dosegla do leta 2004 kar 677 primerov partnerstev<sup>33</sup>.

Ključni sektorji, kjer so se JZP najbolj razvila, so zdravstvo, šolstvo in razvoj znanja ter veččin, lokalne vlade, projekti na področju voda in smeti, transport in varnost. Če bi projekte do leta 2004 vrednotili po pogodbeni vrednosti lahko ugotovimo, da je bilo 51 % vrednosti JZP sklenjenih v železniškem sektorju, 11 % v zdravstvu, 7 % v izobraževanju, na področju cest in mostov 9 %, 13 % vrednosti pa so predstavljala partnerstva na drugih področjih.

Združeno kraljestvo je postavilo tudi temelje JZP na področju obrambne politike, kjer je bilo pričakovati največ odpora oz. najmanj podpore takim projektom, saj je obrambna politika vedno spadala pod monopolno področje države. PFI je bila prvič omenjena na tem področju leta 1995 in bila priznana do leta 1997 kot pot k večji učinkovitosti in vrednosti sredstev. Ministrstvo za obrambo je ustanovilo enoto PFI, kjer so identificirali 6 področij delovanja<sup>34</sup>. Do leta 2004 je ministrstvo podpisalo 52 pogodb o sodelovanju z zasebnim sektorjem v skupni vrednosti 4,3 milijarde USD, kar samo priča o uspešnosti JZP v Združenem kraljestvu. Po ocenah strokovnjakov se je poraba javnih sredstev na obrambnem področju zaradi javno-zasebnega sodelovanja zmanjšala od 5 % do 40 % odvisno glede na področje. Model JZP Združenega kraljestva izhaja iz osrednje in enotne centralne enote. Združeno kraljestvo sicer nima enotnega zakona, ki bi urejal JZP, določeni pa so nekateri instituti, ki so vzgled drugim

---

<sup>32</sup> Private Finance Initiative – PFI

<sup>33</sup> Še posebej hitro so se JZP razvijala po letu 2000, ko so dosegla 11 % delež celotnih javnih investicij.

<sup>34</sup> zagotavljanje urjenj, oprema, lastnina in namestitve, podporne storitve in informacijska tehnologija



državam, npr. test primernosti projekta za JZP<sup>35</sup>. Praksa v Združenem kraljestvu pa je tudi obratna, in sicer v testiranju velikih projektov, če jih ni mogoče izvesti z JZP<sup>36</sup>. Posebnost področja JZP je neenotno poimenovanje projektov. Pojavljajo se različni izrazi od koncesijskih pogodb, ki jih v določenih primerih zamenja izraz *franchise*. Izraz koncesija se zamenjuje tudi preprosto s PFI projekti ali PPP projekti (Public Private Partnership). Velikokrat so imena projektov poimenovana kar po modelu (BOT, BOOT ...). Tekom razvoja JZP v Združenem kraljestvu v 80-ih in 90-ih letih se je najbolj razvil model DBFO (Design, Built, Finance, Operate) oz. njegovi podlagi DBO in DFO.

## Irska

Republika Irska je skoraj v vseh primerjalnih študijah JZP prikazana kot zgledna država in kot ena najbolj razvitih držav na tem področju. Kot vodilna država je predvsem prikazana z vidika institucionalizacije JZP. Za irski sistem je značilna enotna in centralna enota, ki je usmerjevalec vseh aktivnosti na tem področju. Znotraj centralne enote je formirana tudi neformalna svetovalna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki trinajstih različnih institucij od ministrstva za finance do združenja delodajalcev. Glavni cilj centralne enote je razvoj procesa JZP v smislu zagotavljanja ustreznih zakonodajnih okvirjev, tehnične in politične podpore na poti do najboljših praks na tem področju.

Področje je zakonodajno enostavno urejeno, zakonodaja je kratka in razumljiva, kar je posledica tudi zgodovinske navezanosti na anglosaksonski prostor, kjer je podnormiranost značilnost zakonskih ureditev na različnih področjih.

Leta 2002 je bil sprejet State Authorities Act, ki je zakonsko predvidel oblike sklepanja JZP. V tem zakonu so opredeljeni osnovni pojmi JZP, državni organi, ki naj bi sodelovali v partnerstvih, oblike JZP, pravice in obveznosti zasebnih partnerjev in države, učinki partnerstev in celo možnosti enostranskih posegov države v partnerstva. Poleg države so kot partnerji iz javne sfere navedene tudi lokalne skupnosti, državna cestna oblast, univerze, inštituti, sodišča, državna pristanišča. Republika Irska ima največ sklenjenih JZP na področju

---

<sup>35</sup> takšen primer je obvezen test projekta pred izvajanjem, če je sploh primeren za JZP

<sup>36</sup> To pomeni, da je potrebno od leta 1995 vse projekte, ki naj bi jih financirali z javnimi sredstvi, testirati, če res niso primerni za JZP.

cestne infrastrukture in izobraževanja, se pa v zadnjih letih delež povečuje tudi v zdravstvu, socialnem varstvu, energetiki in na področju vodne oskrbe.

## **Portugalska**

Portugalska spada med najbolj ambiciozne in učeče se države na področju JZP v EU. Razvoj JZP se je na Portugalskem začel po letu 1995. Zadnje portugalske vlade so si veliko prizadevale in oblikovale številne projekte na področju infrastrukture. Upočasnil pa se je razvoj JZP na ostalih področjih, kot sta zdravstvo in izobraževanje, kjer portugalski primanjkuje praktičnih izkušenj. Ne glede na vse to pa je potrebno poudariti, da je na strani političnih elit jasno izražena politična podpora nadaljnjemu razvoju JZP. Proces razvoja pa je zaenkrat pretežno povezan s potrebami po nadgradnji in izboljšanju infrastrukture. JZP so tako najpogostejša v sektorju transporta (ceste, avtoceste, železnice ...). Portugalska je znana po uspešnem izvajanju JZP na področju infrastrukture, kjer so uspešni projekti vplivali na splošno politično podporo tem projektom. Po nekaterih podatkih je Portugalska po zasebnih investicijah v javno infrastrukturo na prvem mestu v EU, celo pred Združenim kraljestvom.

## **Španija**

V Španiji so se prva JZP pojavila leta v začetku 90-ih let. Zametki sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem segajo že v 70-a in 80-a leta na področje izgradnje cest. Že od vsega začetka so JZP osredotočena v večini primerov na zagotavljanje javne infrastrukture, kar je potrdil tudi Aznarjev<sup>37</sup> plan za obdobje 2000–2007. Ta plan je predvidel vrednost celotnih investicij v višini 103 milijarde evrov do leta 2010 s poudarkom na cestni in železniški infrastrukturi. Ta plan je bil leta 2005 dopolnjen in podaljšan do leta 2015. Skladno s planom je bilo predvideno, da bi zasebni sektor prispeval do 20 % skupne vrednosti investicij, ker se je v Španiji v preteklih letih pokazalo, da je razmeroma težko zainteresirati zasebni sektor za investicije. Novi plan je razširil plan obnove in gradnje infrastrukture tudi na pristanišča in letališča ter metro infrastrukturo. JZP so se prenesla tudi na področje medicine, kjer je bilo projektirano 9 novih bolnišnic. Leta 2004 je bila prva koncesija za bolnišnico oddana preko 30-letne koncesije za konstrukcijo, upravljanje in vzdrževanje virov.

---

<sup>37</sup> José María Aznar López je bil španski predsednik vlade med letoma 1996 - 2004

Slabosti španskega sistema so predvsem povezane s pretežno JZP projektne financiranja. Problem se pojavlja pri dostopu do mednarodnih kapitalskih trgov, ker so lokalni zasebni igralci preveliko moč. Zakonodaja je preveč ohlapna pri določitih pravic partnerjev, ki investirajo, predvsem tekom implementacije projekta. Ta določila zbujejo strah pri nekaterih mednarodnih investitorjih, da bi lahko javni partnerji, tekom trajanja JZP, spreminjali pogoje in se zato težje odločijo za vstop v tako partnerstvo. To pa daje prednost domačim zasebnim investitorjem.

Prednost Španije pri dosedanjem in nadaljnjem razvoju JZP je v večnivojski vladajoči strukturi, kjer so lokalne oblasti avtonomne pri podpori projektov, vključno s projekti JZP. To pa omogoča, da so projekti bolj usklajeni z lokalnimi potrebami, hkrati pa omogoča tudi izmenjavo izkušenj med lokalnimi in regionalnimi vladami ter oblikovanje JZP med večjim številom regij.

## **Madžarska**

Madžarska je svoje temelje JZP postavila že v zgodnjih 90-ih letih. V zadnjih dveh desetletjih pa se to področje ni razmahnilo zaradi obsežnih projektov privatizacij in pogostih sprememb pri političnem obnašanju mlade demokratične države. Leta 2002 se je madžarska vlada znašla pred občutno poslabšanim stanjem javnih financ in povečanimi zahtevami družbe po boljših in bolj obsežnih javnih storitvah. Novo izvoljena vlada je takoj začela iskati možnosti novih virov financiranja javnih storitev in javne infrastrukture. Leta 2003 je bil izdelan plan, ki je predvideval pregled in ugotovitev, na katerih področjih bi se lahko oblikovalo JZP in kakšne zakonodajne spremembe bi bilo potrebno izvesti za učinkovito izvajanje partnerstev. Ustanovljen je bil medresorski odbor, v katerem je glavno vlogo igralo Ministrstvo za ekonomijo in transport. Poleg tega je bil ustanovljen tudi Sekretariat JZP, ki naj bi na enem mestu zbiral vso potrebno dokumentacijo in znanje. Sekretariat je leta 2005 z vsemi svojimi nalogami prešel na Ministrstvo za ekonomijo in transport<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Njegove naloge so:

- zagotavljanje administrativne podpore medresorskemu odboru na področju JZP,
- priprava dokumentov, na podlagi katerih se medresorski odbor odloča,
- operativno sodelovanje z vsemi ministrstvi na področju JZP, pripravljanje gradiva in diskusij za pripravo zakonodaje na tem področju.

Začeli so se oblikovati prvi projekti predvsem na področju transportne infrastrukture. Začetni projekti niso bili sklenjeni pod nobeno zakonodajno obligatorno močjo, pač pa po vsakokratni presoji smotrnosti posameznega projekta.

Procedura madžarske vlade pri vzpostavljanju projektov JZP je strukturirana na način, da so ideje s tega področja vključene v fazo oblikovanja in izvajanja politik. Resorna ministrstva so tista, ki morajo pripraviti vse potrebne podatke, kalkulacije in predloge. Pri tem ministrstva sodelujejo z medresorskim odborom in sekretariatom. Madžarska torej nima zakonsko urejenega področja JZP. V zakonu o koncesijah ima opredeljene koncesijska načela, koncesionarja, koncesijsko pogodbo in ostale podrobnosti, JZP se pa še vedno urejajo ad hoc za vsak primer posebej.

### **Nizozemska**

Nizozemska je primer države, ki področje JZP ni uredila v posebnem zakonu. Pravila niso posebej podrobno napisana, zato je večina vprašanj prepuščenih praksi. To na eni strani prinaša težave, saj prihaja v določenih vzpostavitvah partnerstev do nesporazumov in sodnih reševanj položajev posameznih partnerjev. Po drugi strani je Nizozemska država, ki je razvila odlično institucionalno podporo v obliki centralne enote za JZP, ki deluje pod okriljem ministrstva za finance. V tem okviru deluje tudi svet za JZP. Pri vzpostavljanju projektov JZP se praviloma uporabljajo pravne norme javnega naročanja, izdelanih je precej vodičev, ki pomagajo izbrati najprimernejšega zasebnega partnerja. V večini primerov se projekte JZP ovrednoti tudi skladno z zakonodajo EU na tem področju. Na Nizozemskem ni zakonsko predvidenih formalnih oblik, kar pomeni, da se JZP pojavljajo v številnih organizacijskih oblikah. Velja pa splošno pravilo, ki določa delež javnega financiranja projekta, od katerega je potem odvisno, ali je projekt obravnavan kot javno naročniško razmerje ali kot projekt JZP. Posebne določbe so predvidene tudi za prepoved državnih pomoči.

### **Nemčija**

Nemčija spada na področju institucionalizacije JZP med države z zelo decentraliziranim sistemom (sem spadata tudi Francija in Portugalska). Nemčija je začela področje JZP urejati v začetku 90-ih let. Leta 1994 in 2002 sta bila sprejeta zakona, ki sta predvidevala dve obliki

partnerstva, in sicer BOT (Build, Operate, Transfer) in DFBO (Design, Finance, Build, Operate).

Prva popolnejša sistemska ureditev področja JZP je bila uzakonjena leta 2005 z matičnim zakonom. Razloge za popolnejšo sistematizacijo tega področja gre iskati predvsem v nezadovoljstvu z nastajanjem razmerij JZP, pravnih negotovosti pri vzpostavljanju partnerstev in nezadostni fleksibilnosti postopkov. V zakonu je poudarjena fleksibilnost pri oblikovanju partnerstev, konkurenčni dialog, omejitev dolžnosti zasebnih partnerjev. Vsebina zakona pa posega tudi na področja izven pristojnosti JZP (npr. na področje investicijskih skladov).

Poleg zakona pa v Nemčiji ostajajo v veljavi tudi ostali dosedanji predpisi, praksa in doktrine. Predvsem na področju koncesij, ki so po vseh državah najpogostejša oblika JZP. V Nemčiji se podelitev koncesije izvaja v dveh fazah:

- Prva faza je generalno-abstraktna odločitev, da se na nekem področju začne postopek podeljevanja koncesije (odločitev je politične narave, predpiše se splošne pogoje, podvrženo ustavnemu pravu);
- Na podlagi prve faze se opravi druga faza s sklenitvijo individualno-konkretne podelitve koncesije (podvržena upravnemu pravu, navadno v obliki upravnega akta).

Nemčija je tako do leta 2005 imela 143 pogodbeno dogovorjenih partnerstev, 57 partnerstev je bilo v fazi dogovarjanja, poleg tega pa še vsaj 300 JZP, ki so bila v fazi priprav vseh potrebnih analiz za pogajanja. V letih 2004 in 2005 je v Nemčiji poskočilo število projektov za 100 % v primerjavi s prejšnjimi leti. 80 % vseh projektov je bilo dogovorjenih na lokalnih ravneh. Kljub rasti števila projektov JZP v obdobju 2000 do 2005 pa je delež zasebnih investicij znašal približno 5 % celotnih investicij (Vir statističnih podatkov: German Institute of Urban Affairs, dostopno na: <http://www.difu.de/english/occasional/06ppp.pdf>, vpogled 2. 5. 2008).

## **Italija**

Italija spada med države, ki imajo področje JZP urejeno znotraj zakonskih podlag za javno naročanje. Gre za državo, ki se kljub težnjam po ločeni zakonski ureditvi JZP tega področja še ni ločila od javnih naročil. Leta 2005 je bila sprejeta novela k zakonu, ki je namenjena izključno bolj učinkovitemu uveljavljanju JZP, odpravljene so bile omejitve pri financiranju s

strani javnega sektorja, povečala se je transparentnost postopkov izbire partnerjev in možnost poštene konkurence. JZP je v Italiji na institucionalni ravni centralizirano urejeno, saj je bila znotraj ministrstva za gospodarstvo in finance ustanovljena močna centralna enota za JZP. Novela leta 2005 je tej enoti podelila tudi nadzorno funkcijo nad vsemi projekti JZP. Italija pozna na področju koncesij, ki predstavljajo najpogostejšo obliko JZP, dve vrsti koncesij: translativno koncesijo<sup>39</sup> in konstitutivno koncesijo<sup>40</sup>.

Posebne določbe zakona določajo pogoje, kdaj se lahko sklepajo koncesijske pogodbe. Koncesije so dovoljena za vsa tista področja, kjer so izpolnjeni tehnični in gospodarski pogoji ali pa koncesija prinaša dodano vrednost na socialnem področju. Postopek odločanja o tem je podoben omejenemu postopku, ki ga pozna pravo EU znotraj določil področja javnega naročanja. Koncesijska pogodba je samo podrobnejša opredelitev že pred tem sklenjenega upravnega akta. Koncesije namreč v Italiji spadajo pod domeno upravnega prava. Tudi razveljavitev upravnega akta ima posledico v razveljavitvi pogodbe. Do leta 1998 so bile vse koncesije upoštevane v triletnih državnih ali lokalnih finančnih planih. Leta 1998 je bil sprejet institut projektne financiranja, ki je določil pogoje, pod katerimi ni potrebno določenih projektov vključiti v državne in lokalne finančne plane. Taki projekti se sklepajo vsako leto na podlagi ponudb za koncesije, ki morajo biti podane do konca junija za tekoče leto. Oblika in vsebina je predpisana. Do konca oktobra se opravi evalvacija smiselnosti, potem pa se do konca leta izvede razpis za izbiro najugodnejšega ponudnika.

V ekonomskem in finančnem planu za obdobje 2001–2004 je Italija predvidela, da bi 9 milijard evrov investicij v nove infrastrukturne potrebe pokrili zasebni kapital.

Glede na to, da se JZP v tem obdobju niso vzpostavljala v skladu s pričakovanji, so leta 2004 ustanovili Svet za promocijo JZP<sup>41</sup>, v katerega so postavili predstavnike tako iz javnega kot zasebnega sektorja. Poleg tega so izdali tudi vodič za JZP, ki naj bi povečal zanimanje zasebnega sektorja, olajšal izbiro zasebnega partnerja in oblike partnerstva ter povečal pozitivno konkurenčnost. Italija spada med najbolj razvite države na področju JZP v EU.

---

<sup>39</sup> kjer gre za prenos pravice ali lastnine na zasebnega partnerja (javne gospodarske družbe)

<sup>40</sup> ko ima koncesionar lahko celo nasprotno namene od koncudenta (izkoriščanje rud, vode ...)

<sup>41</sup> 4P Council – Promotion of Public Private Partnership Council

## **Francija**

Francija je država, ki je začela področje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem razvijati že leta 1970 s sklenitvijo prve koncesije za ceste, podrobneje pa ga začela urejati v 90-ih letih. Leta 1991 je bila sprejeta zakonodaja s področja javnih naročil in bila dopolnjena leta 2001. Prav tako velja tukaj omeniti zakonodajo v boju proti korupciji, ki je bila sprejeta leta 1993. Ti dve področji vsebujeta tudi podrobna določila glede koncesij, tako koncesij storitev kot koncesij gradenj. Koncesije storitev so v pravnem redu Francije primerljive s pogodbami o prenosu izvajanja javnih služb. Za zakonodajo na področju koncesij je v Franciji na nekaterih področjih značilna strožja ureditev koncesij storitev kot koncesij gradenj. Med obveznimi sestavinami koncesij storitev morajo biti tudi naslednji elementi: Obvezna oddaja koncesije na podlagi objave v vsaj enem od strokovnih časopisov s področja financ ali ostalih uradnih glasil, omejevanje števila prijav ni dovoljeno, obstaja strokovna komisija, ki ovrednoti prijave (obvezno pri koncesijah na lokalni ravni) hkrati mora na lokalni ravni mora podpisnik koncesije predhodno pridobiti soglasje lokalnega sveta.

Koncesijsko razmerje je lahko sklenjeno za različna obdobja trajanja, trajanje koncesijske pogodbe pa ne sme presegati obdobja, ki je potrebno za povrnitev investicije za izvajanje pogodbe.

Francija je leta 2005 sprejela popolnoma novi zakon o javnih naročilih, ki v svojih določilih ureja tudi področje JZP. Je bil pa leta 2004 sprejet tudi posamezen pravni okvir JZP, ki je podrobneje uredil pogodbo o partnerstvu in postopke za izbiro zasebnega partnerja na podlagi konkurenčnega dialoga. Področje spada pod jurisdikcijo upravnega prava. JZP so bila deloma urejena tudi v različnih zakonskih predpisih po posameznih področjih (zakon o javnem zdravstvu, zakon o državni lastnini ...). Francija je torej država, ki nima posebej zakonsko urejenega področja JZP, pač pa je to sekundarno urejeno v številnih zakonih. Prav tako je mogoče trditi, da Francija nima institucionalizacije JZP urejene centralno. Znotraj ministrstva za finance sicer deluje centralna enota za JZP, ampak v številnih ministrstvih delujejo tudi sektorske enote.

## **Češka**

Zakonodaja s področja JZP je na Češkem omejena na zakon o koncesijskih pogodbah in koncesijskih postopkih. Gre za zakon, ki je v večini določil navezan na zakonodajo o javnih

naročilih, je pa v njem dosledno upoštevano načelo subsidiarnosti, kar pomeni, da zakon velja šele takrat, ko vsebina razmerij ni drugače urejena. Češki zakon je široko začrtan in podrobnejše urejanje JZP prepušča izvedbenim predpisom. Za večje vrednosti projektov je predvidena obvezna uporaba omenjenega zakona, za največje projekte pa je predvidena tudi posebna študija primernosti. Nadzor nad izvajanjem zakona izvajajo tri institucije skupaj. Evidenco sklenjenih pogodb vodi Ministrstvo za regionalni razvoj, izvajanje zakona Urad za varstvo konkurence, finančni del pa še posebej nadzira Ministrstvo za finance.

Večina držav v EU je institut JZP uredila v obliki priporočil oz. usmeritev, ki kot pravni akti nimajo obvezujoče veljave, ali pa s področnimi zakoni. Pri tem je bil poudarek na tem, da se izognejo nevarnosti, da bi hitro razvijajoči se institut normativno omejili in posledično upočasnili njegov razvoj in inovativnost, kar je v svojih priporočilih omenjala tudi Evropska komisija. Pri tem je potrebno poudariti, da gre pri urejanju tega področja za konflikt med načini delovanja javnega in zasebnega sektorja. Javni sektor je po svoji naravi navajen visoko zbirokratiziranih postopkov z natančnimi navodili, saj se tako olajša delo javnim uslužbencem in javnim organom. Na drugi strani pa zasebni sektor potrebuje določeno mero pravne varnosti, hkrati pa si ne želi biti omejen z zakonsko regulativo in zapletenimi birokratskimi postopki, za ureditev katerih se porabi veliko časa in človeških virov (povzeto po Ferik 2008: 185–186)

### **3 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V SLOVENIJI**

#### **3.1 ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU**

Republika Slovenija je pri vzpostavljanju sistema dolgoročnega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem šele na začetku poti. Državni zbor Republike Slovenije je sprejel Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je začel veljati 7. 3. 2007 (v nadaljevanju ZJZP). Ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Prav tako ureja načine spodbujanja JZP in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj ter pogoje in postopke nastajanja in izvajanja JZP. V zakonu je urejeno tudi področje nadzora nad JZP, reševanje sporov iz razmerij JZP ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.



Problem, s katerim se bomo ukvarjali v tej magistrski nalogi, je raziskovanje trenutne ureditve JZP v Republiki Sloveniji. Zastavili si bomo vprašanje, če je Slovenija s svojo ureditvijo postavila dobre osnove za hiter, učinkovit in usmerjen razvoj področja sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Vizijo razvoja bomo preučevali tudi v luči novonastalih makroekonomskih razmer, ki so nastale v času svetovne gospodarske recesije.

JZP spadajo med novejša pravna področja, ki so v zadnjem času med pogostejše obravnavanimi temami v slovenskem prostoru. Gre predvsem za sistemski vidik, saj se je to področje začelo normativno urejati z ZJZP. Zakonska urejenost področja JZP prinaša veliko upanja za izvedbo različnih projektov v javnem interesu, ki ostajajo neuresničeni zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev tako na lokalni kot na nacionalni ravni.

ZJZP je tako dopolnil področje stika med javnim in zasebnim sektorjem, ki je bilo prej večinoma zakonsko urejeno v Zakonu o javnem naročanju<sup>42</sup>. Namen ZJZP je predvsem spodbujanje privatnega sektorja, da sodeluje pri izvedbi projektov v javnem interesu, za katere javna sredstva niso zagotovljena. Poleg tega obstajajo pa še nekateri drugi razlogi, kot jih navaja Bohinc: "V prvi vrsti gre torej za reševanje proračunskih lukenj, namen pravnega (zakonskega) urejanja pa je, poleg slednjega, spodbujanje nadomeščanja javnih naročil (neposredna plačila) z drugimi oblikami (vsaj delno tudi) zasebnih vlaganj, tudi urejanje postopka podeljevanja raznovrstnih posebnih oziroma izključnih pravic" (Bohinc, Mužina, Tičar 2007: 11)

JZP vsebinsko obsegajo tako vlaganja zasebnega sektorja v projekte javnega značaja kot tudi financiranje javnega sektorja v zasebne projekte, ki so v javnem interesu. Oblikovno so JZP večinoma koncesijske pogodbe, ni pa izključen tudi javno-naročniški odnos, če javni sektor nosi večino ali celotno gospodarsko tveganje. V primeru koncesij se tveganje deli na tveganje v zvezi z zgraditvijo infrastrukture in tveganje upravljanja ali obratovanja infrastrukture.

Razlika med javno-naročniškim razmerjem in koncesijo je torej po veljavni zakonodaji v RS v celoti povezana s tveganjem. Če nosi večino tveganja zasebni izvajalec, potem gre za koncesijo, če pa je tveganje pretežno na javni oblasti, potem gre za javno-naročniško razmerje. JZP tako v slovenski prostor vnašajo veliko prednosti in tudi slabosti.

---

<sup>42</sup> Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Ur. l. RS, št. [128/2006](#), spremembe: Ur. l. RS, št. [16/2008](#)

Med glavnimi prednostmi JZP gre predvsem izpostaviti razbremenitev javnih financ s prenosom bremena financiranja na zasebni sektor, prenos tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje znanj, veščin in izkušenj zasebnega sektorja in vnašanje elementa konkurenčnosti v zagotavljanje javne infrastrukture in storitev, ki naj bi dolgoročno prineslo cenejše in kvalitetnejše zagotavljanje javnega interesa. Pri prednostih je potrebno še posebej poudariti priložnost razvoja javnega sektorja po načelih zasebnega sektorja, smiselni outsourcing in ustvarjanje novih poslovnih priložnosti za zasebni sektor.

Glavne slabosti JZP pa so predvsem povezane z izgubo vpliva javnega sektorja nad projekti v javnem interesu in sicer odvisnost zasebnih vlaganj od trenutne politične klime, kreditiranje zasebnega sektorja, ki je povečini dražje od kreditiranja države, povečanje potreb po učinkovitih kontrolnih mehanizmih in nevarnosti propada zasebnega partnerja. Omeniti velja tudi izkušnje, ki kažejo da v večini primerov storitve, ki so posledica JZP, niso cenejše za uporabnika, saj plača navadno tudi tisti del stroškov, ki so jih prej krila javna sredstva (davki). Izkušnje so tudi pokazale, da se s časom zmanjšuje število zaposlenih v javnem sektorju, ki se z JZP premikajo v zasebni sektor.

Tendenca zakonskega urejanja JZP je torej v urejanju odnosov med javnim in zasebnim sektorjem na področjih tveganj, financiranja in nadzora, da bi na eni strani pritegnili zasebni interes za vlaganje in na drugi strani ubranili javni interes. Gre torej za točko preloma, kjer bi lahko zakonodajna ureditev na eni strani favorizirala javni interes in s tem zmanjšala zasebni interes in obratno, kjer bi ogrozila javni interes, ki pa je glavna srž delovanja države.

Republika Slovenija se je odločila za zakonsko ureditev, da bi tako spodbudila še neuveljavljen koncept JZP. Po določbah, sodeč lahko sklepamo, da sam razvoj koncepta ni ogrožen, saj zakon dopušča veliko manevrskega prostora za izbiro oblike sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem. Že na začetku preučevanja slovenske ureditve področja JZP je potrebno poudariti, da zakon ni dovolj časa v veljavi, da bi lahko ocenjevali njegove učinke, po mnenju nekaterih avtorjev pa je prva ocena, da je zakon prinesel pomemben doprinos k zavedanju javnega sektorja, da je mogoče nekatere projekte v javnem interesu izpeljati tudi s sodelovanjem zasebnega sektorja. Druga pozitivna izkušnja pa kaže, da je zakon načrtan dovolj široko, da bo v njegovih okvirih mogoče urediti posamične in specifične primere iz praks (Ferk 2008: 189).

ZJZP določa obvezna ravnanja v postopku nastajanja in izvajanja JZP. Uporabljal se bo za urejanja JZP tako pri zasebnih vlaganjih v javne projekte kot tudi pri projektih javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

### ***3.1.1 Vsebina zakona o javno-zasebnem partnerstvu***

ZJZP je vsebinsko razdeljen na 9 delov:

- Splošni del, ki zajema splošne določbe, opredelitve izrazov, namen, načine spodbujanja JZP, temeljna načela in institucionalizacijo;
- Oblike JZP, kjer je podrobneje opredeljeno pogodbeno in statusno partnerstvo ter pogodbeno partnerstvo;
- Postopek JZP, ki določa predhodni postopek, akt o ustanovitvi, javni razpis, izbiro izvajalca, pravico do pravnega varstva, podelitev in izvrševanje javnega pooblastila, nastanek razmerij JZP, dolgotrajnost razmerij in izvajanje partnerstva;
- Koncesije gradenj, kjer je opredeljena definicija, izbira koncesionarja in javni razpis, koncesijska pogodba, razmerje s tretjimi osebami ter subsidiarna uporaba pravil koncesijskega partnerstva;
- Koncesije storitev;
- Posebnosti statusnega partnerstva, kjer so opredeljene oblike statusnega partnerstva, pravnoorganizacijske oblike, javni razpis, posebnosti izbire v primeru partnerstva s prodajo deleža ali nakupa deleža, pogodba o statusnem partnerstvu ter določbe o prenehanju;
- Nadzor;
- Pravo, ki se uporablja za reševanje sporov;
- Predhodne in končne določbe.

#### **Splošni del**

V splošnem delu gre najprej za sistemsko opredelitev vsebine zakona. Prav tako je opredeljeno JZP z namenom poenotenja definicije skozi celotno besedilo zakona. Opisna opredelitev JZP je navedena v 2. členu in obsega razmerja zasebnih vlaganj v javne projekte in javna sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. JZP je definirano kot

razmerje, ki je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem, v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu<sup>43</sup>. Pri tej definiciji lahko trdimo, da je zakonodajalec skušal ohraniti širino definicije oz. ni želel že z definicijo omejevati oblik in področij sklepanja JZP. Najpomembnejša upoštevana dejstva so, da razmerje med dvema zasebnima subjektoma nikakor ne more biti JZP, prav tako pa tudi odnos med javnim in zasebnim partnerjem ni JZP, če ni projekt v javnem interesu<sup>44</sup>. Ena bistvenih značilnosti zakona je tudi subsidiarnost, ki določa, da ta zakon ureja razmerja javno zasebnega sodelovanja tam, kjer to ni urejeno že z drugimi zakoni. Pomemben element JZP je tveganje, kjer zakon določa, da JZP ne obstoji, če vsaj del tveganja ni prenesen na zasebnega partnerja. Vsa razmerja pa morajo biti ustanovljena v skladu s ZJZP. Pri nekaterih področjih pa velja ZJZP za primarni zakon, zlasti pri razmerjih javnega naročanja, konkurenčnega dialoga in pravil pri koncesiji gradenj.

Zakon opredeljuje tudi temeljne pojme, ki so pomembni za nastanek JZP. **Javni partner** je lahko država ali lokalna skupnost, v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti, ki sklene JZP. Kot **drugi javni partner** lahko v partnerstvu nastopa tudi pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali lokalna skupnost ali druga pravna oseba, ki je javni naročnik, če tako določa zakon ali na zakon odprti predpis<sup>45</sup>. Ključnega pomena je, da je javni partner **nosilec javnega interesa**. Drugi javni partner je tako omejen na javno naročniško razmerje. **Zasebni partner** je opredeljen tudi kot izvajalec JZP. Gre za eno ali več pravnih ali fizičnih oseb, ki sklene razmerje JZP in s tem pridobi tudi pravico in obveznost izvajanja tega partnerstva. **Razmerje JZP** se lahko izvaja kot razmerje pogodbenega ali statusnega partnerstva. **Pogodbeno partnerstvo** predvideva JZP, ki se izvaja kot javno naročniško partnerstvo ali kot koncesijsko partnerstvo. Med osnovnimi pojmi je opredeljen tudi **predmet JZP**, kot pravice in obveznosti javnega partnerja, povezane z izvajanjem JZP, kar vključuje tudi javno pooblastilo, vezano na JZP. Opredeljena sta tudi pojma **koncedent** (javni partner v koncesijskem JZP) in **koncesionar** (izvajalec oz. zasebni partner v koncesijskem JZP). Opredeljena je tudi **posebna izključna pravica**, ki jo podeli javni partner eni ali več oseb, če

---

<sup>43</sup> Tukaj zakonodajalec navezuje tudi izvajanje gospodarskih javnih služb, drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe oz. drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oz. drugo vlaganje zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu.

<sup>44</sup> Zakonodajalec je pri tem pustil precej proste roke lokalnim skupnostim in vladi pri izbiri načina sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem. Izhodišče te širine je predvsem v želji po čim večjem razvoju sodelovanja, na različnih ravneh in v različnih oblikah

<sup>45</sup> Za vse ostale pravne osebe, pri katerih je udeležen javni kapital, se določila ZJZP ne uporabljajo oz. lahko sodeluje v partnerstvu le kot zasebni partner

na področju sklepanja JZP ni drugih oseb, ki bi lahko enakovredno in pod enakimi pogoji izvajale storitev. Pomembna je tudi opredelitev **javnega interesa**, ki je definirana kot z zakonom ali drugim predpisom opredeljena splošna korist, ki jo skladno z 11. členom ZJZP ugotovita in določita vlada ali predstavniški organ lokalne skupnosti. Med temeljnimi pojmi bomo izpostavili tudi pojem **promotorja**, ki je lahko pravna ali fizična oseba, ki je v smislu ZJZP zainteresirana za JZP in poda vlogo o zainteresiranosti z namenom pridobitve JZP.

6. in 7. člen zakona opredeljujeta **namen zakona**, kjer je posebej poudarjeno spodbujanje sodelovanja zasebnega sektorja pri projektih v javnem interesu in preglednost ter poštenost postopkov sklepanja JZP. Bistveni nameni ZJZP so torej pospeševanje zasebnih vlaganj v izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje objektov in naprav v javnem interesu, racionalno izvajanje gospodarskih in drugih služb v javnem interesu, omogočiti smotno uporabo javnih naravnih dobri in smotrne gradnje javnega dobra, pospeševati druga zasebna vlaganja ali javna in zasebna vlaganja v projekte, ki so delno ali v celoti v javnem interesu. S temi nameni pa so tesno povezana tudi določila 7. člena ZJZP, ki določajo zagotavljanje preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti postopkov nastajanja, sklepanja in izvrševanja JZP, varovanje javnega interesa in zagotavljanje javnega partnerja, da ima vpliv na izvajanje JZP v javnem interesu.

**Spodbujanje JZP** je eno izmed pomembnih določil ZJZP. V zakonu je določena dolžnost javnega partnerja, da mora za projekte, ki jih namerava izvesti, obvezno opraviti test, da takega projekta ni mogoče speljati preko JZP. Gre za oceno upravičenosti in izvedljivosti investicije. ZJZP določa prag, ko je mogoče izvesti projekt preko javnega naročanja le, če je negativen test možnosti JZP. Ta prag je enak pragu za objavo koncesije gradenj v Uradnem listu EU. Vsebino odločitve o JZP sprejme vlada ali organ samoupravne lokalne skupnosti, vsebuje pa odločitev o ugotovitvi javnega interesa in o izvedbi projekta v eni izmed oblik JZP.

Ena najpomembnejših predpostavk JZP je **delitev tveganja**. ZJZP pri tem uveljavlja načelo uravnoveženosti s posebnim poudarkom na poslovnem tveganju. V 15. členu ZJZP določa uravnoveženost pravic, obveznosti in pravnih koristi JZP. Tveganja morajo biti razporejena tako, da večji del tveganj prevzame tisti partner, ki jih najlažje obvladuje, vsekakor pa mora

javni partner nositi vsaj del poslovnega tveganja oziroma tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oz. tveganjem razpoložljivosti<sup>46</sup>.

### ***3.1.2 Načela zakona o javno-zasebnem partnerstvu***

Zakon opredeljuje tudi temeljna načela JZP, ki so v pomoč pri urejanju pravnih razmerji in pri pravilnem razumevanju pravnih norm. Predstavljajo torej obvezna razlagalna pravila pravnih norm. Opredeljena načela so naslednja:

- **Načelo enakosti oz. nediskriminatornosti**, kjer mora javni partner zagotoviti, da med kandidati ni razlikovanja v vseh elementih in fazah postopka sklepanja in izvajanja JZP, kar pomeni, da ne ustvarja okoliščin, ki bi pripeljale do krajevne, predmetne, osebne diskriminacije in diskriminacije, ki izhaja iz klasifikacije dejavnosti<sup>47</sup>;
- **Načelo transparentnosti**, kjer je poudarek na preglednosti postopkov, saj je to v javnem interesu in interesu ponudnikov. Pri tem velja omeniti, da morajo biti vsi razpisi in procesni akti v procesu sklepanja JZP objavljeni na svetovnem spletu ter da mora biti zagotovljena enakost podatkov za pripravo vloge kandidatov<sup>48</sup>;
- **Načelo sorazmernosti**, kjer gre predvsem za omejevanje možnosti enostranskega poseganja oblasti v razmerje JZP, kar pomeni, da je vsakršen oblastni poseg dovoljen le pod pogojem, da je upoštevano načelo sorazmernosti<sup>49</sup>. Pri tem je potrebno sprejeti take ukrepe, ki v najmanjši možni meri prizadenejo zasebnega partnerja in dosežejo zastavljeni cilj;
- **Načelo uravnoveženosti**, ki določa, da mora projekt JZP zagotoviti uravnoveženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega interesa, ki ga mora zagotavljati javni partner, in interesov zasebnega partnerja, uporabnikov in vseh drugih udeležencev, tako v postopku kot tudi v fazi izvajanja JZP. Tveganja v razmerju morajo biti

---

<sup>46</sup> Pri tem velja načelo, da če javni partner ne prevzame nobenega tveganja, potem ne gre za JZP; če pa na drugi strani prevzame celotno tveganje in niti del tveganja ni prenesen na zasebnega partnerja, gre za javno-naročniško razmerje.

<sup>47</sup> Javni partner prav tako ne sme različno obravnavati partnerjev, ki so v enakem ali podobnem pravnem ali dejanskem položaju ter hkrati ne sme enako obravnavati kandidatov, ki niso v enakem pravnem ali dejanskem položaju

<sup>48</sup> Preglednost postopkov mora omogočati enakopravne pogoje vsem zainteresiranim partnerjem, da se prijavijo za sodelovanje pod enakimi pogoji.

<sup>49</sup> Ukrep je sorazmeren, če je nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu.

prerazporejena tako, da nosi največja tveganja tisti partner, ki jih najlažje obvladuje<sup>50</sup>. Zagotavljanje javnega interesa je na strani javnega partnerja, oba partnerja pa sta dolžna zagotavljati interes uporabnikov in drugih udeležencev v JZP<sup>51</sup>;

- **Načelo konkurence**, ki določa, da javni partner v postopku oblikovanja JZP ne sme omejevati konkurence med kandidati, ne sme uporabljati diskriminatornih meril za izbiro in mora v vseh fazah postopka upoštevati predpise o varstvu konkurence oz. predpise o preprečevanju omejevanja konkurence;
- **Načelo procesne avtonomije** je postavljeno kot dopolnilo uvodnim določbam, da morajo vsi javni partnerji pri nastajanju JZP postopati po ZJZP, saj pri tem velja načelo procesne avtonomije. V kolikor ni s predpisi drugače določeno, lahko stranke JZP pogodbeno razmerje prosto urejajo po načelih obligacijskega razmerja. Procesna avtonomija skuša čim manj omejiti obligacijsko razmerje med strankami;
- **Načelo subsidiarne odgovornosti**, ki določa obveznost neprekinjenega, nemotenega in kvalitetnega izvajanja pogodbe o JZP, kar pomeni, da izvajalec JZP ne more prekiniti pogodbe. To načelo torej določa neprekinjeno izvajanje, nemoteno in enakopravno izvajanje do uporabnikov in udeležencev ter izvajanje skladno s tehničnimi pogoji;
- **Načelo medsebojnega sodelovanja**, ki posebej poudari duh in vsebino JZP, saj določa, da je javni partner dolžan nuditi pomoč izvajalcu JZP pri zagotavljanju stvarnih in drugih pravic in pri pridobivanju raznih dovoljenj, skladno z Zakonom o sprejemanju državnih pomoči, Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence in Zakonom o omejevanju konkurence.

### ***3.1.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva***

ZJZP je v 23. členu opredelil dve bistveni obliki JZP, ki so naprej opredeljene tudi s podoblikami. Pri tem gre opozoriti, da nobeno pogodbeno razmerje med javnim partnerjem in pravno osebo javnega prava, ki jo skladno z zakonom, ustanovi javni partner za izvajanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti v javnem interesu. Osnovni obliki JZP sta:

---

<sup>50</sup> Politična tveganja navadno nosijo javni partnerji, medtem ko tehnična tveganja navadno prevzamejo zasebni partnerji.

<sup>51</sup> Pomembno je tudi poudariti, da je pri tem načelu vzpostavljeno temeljno razlikovanje med javnim naročanjem in JZP, saj ZJZP v 15. členu določa, da projekta, kjer izvajalec JZP (zasebni partner) ne nosi niti dela poslovnega tveganja, po ZJZP ni mogoče prištevati k JZP.

- **Pogodbno partnerstvo**, ki je lahko po naravi **koncesijsko partnerstvo** ali **pa javno-naročniško razmerje**. Koncesijsko razmerje je oblika dvostranskega sodelovanja med koncendentom<sup>52</sup> in koncesionarjem<sup>53</sup>, v katerem koncendent podeli koncesionarju praviloma posebno ali izključujočo pravico za opravljanje gospodarske javne službe oz. druge dejavnosti v javnem interesu. Ta oblika vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu. Pri javno-naročniškem razmerju pa gre za odplačniško razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitve, katere predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitev. Razmejitev med koncesijskim partnerstvom in javno-naročniškim razmerjem je urejena tako, da se za JZP pod nobenimi pogoji ne da šteti razmerje med javnim in zasebnim partnerjem, kjer večino ali celotno poslovno tveganje nosi javni partner. V tem primeru je to javno-naročniško razmerje.
- **Statusno partnerstvo** je razmerje med javnim in zasebnim partnerjem, kjer država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oz. drugi javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz JZP, izvajalcu JZP. To dejanje je mogoče z ustanovitvijo pravne osebe, s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju, nakupom deleža v osebi javnega prava, z dokapitalizacijo ali drugimi primerljivimi in sorodnimi načini.

### ***3.1.4 Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva***

**Odločitev o JZP** na nekem področju sprejme vlada, predstavniški organ lokalne skupnosti ali drugi javni partner, ki ob odločitvi izda t. i. akt o JZP. Pred tem je skladno z ZJZP v določenih primerih potrebno izvesti **predhodni postopek**, katerega namen je, da se z investicijskim elaboratom ugotovi, če projekt ustreza tehničnim, pravnim, ekonomskim, okoljevarstvenim in drugim pogojem za izvedbo javnega postopka JZP. Poleg tega predhodni postopek določi temeljne elemente JZP in poda oceno ekonomske izvedljivosti projekta, njegove gospodarnosti in učinkovitosti. Javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo ali

---

<sup>52</sup> Država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava

<sup>53</sup> Pravna ali fizična oseba



na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP, ki jo po ZJZP lahko vloži pravna ali fizična oseba, ki je zainteresirana za JZP in vloži vlogo o zainteresiranosti<sup>54</sup>.

Postopek sklenitve JZP je ena od najpomembnejših faz dolgoročnega sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem. Od samega postopka je odvisna oblika sodelovanja, prilagoditev sodelovanja na konkreten primer, izbira pravega zasebnega partnerja, učinkovitost izvajanja, nadzor, prenos tveganj in zasledovanje javnega interesa. Gre za postopek, katerega koraki in vsebina je opredeljena v ZJZP:

1. **Poznavanje prednosti in slabosti JZP:** Pred odločitvijo, ali projekt izvesti preko JZP, je bistvenega pomena poznavanje samega instituta in analiza primerov dobrih in slabih praks partnerstev, ki so bila pred tem že ustanovljena. Predvsem je pomembno že na samem začetku načrtovati temeljne prednosti in slabosti JZP za posamičen projekt. Pri tem je potrebno za konkreten projekt preveriti, če bi lahko preko JZP dosegli glavne prednosti tega koncepta: dostop do zasebnih finančnih virov, uvajanje tržnih elementov pri izvajanju javnih služb, prenos znanj in izkušenj iz zasebnega sektorja za večjo učinkovitost in nižanje stroškov, uporaba sodobnih tehnologij in znanj, prenos poslovnega tveganja, racionalizacija procesov načrtovanja, projektiranja in upravljanja in možnosti ohranjanja strateškega nadzora nad področjem. K podrobnejši analizi velikokrat pripomore tudi vključitev zasebnega partnerja k analizi.
2. **Identifikacija projekta, primerne za uporabo instituta JZP:** Med projekti je potrebno identificirati tiste projekte, ki jih je glede na ekonomske, tehnične in druge zahteve mogoče izpeljati preko JZP. Pri tem je potrebno najprej ugotoviti, ali gre za projekt, povezan z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali za projekt, ki je v javnem interesu in je povezan z izvajanjem gospodarske ali javne službe. Bistveni element je ugotovitev javnega interesa, brez katerega JZP ne obstoji. Oblikovanje javnega interesa je političen proces, ki pa mora biti v JZP normativno zaščiten. Odločitve o projektih, ki bi se jih lahko izvedlo preko JZP, so v večini primerov na strani javnega partnerja, torej vlade ali predstavniškega organa lokalne skupnosti. Pri tem je posebej pomembno poudariti, da morajo vlade ali lokalne skupnosti razviti strokovne in vrednostne sisteme, ki bodo omogočali dolgoročno

---

<sup>54</sup> Javni partner je po ZJZP dolžan vsako vlogo obravnavati in o njej odločiti v 4 mesecih od prejema.

strategijo in usmeritve za izvajanje projektov preko instituta JZP<sup>55</sup>. ZJZP je uvedel tudi institut poziva promotorjem, s katerim naj bi javni partnerji praviloma enkrat letno pozvali zasebne partnerje k predložitvi vloge o zainteresiranosti za izvedbo konkretnih JZP<sup>56</sup>.

- 3. Predhodni postopek:** Namen predhodnega postopka je ugotoviti, ali je smiselno uporabiti institut JZP za konkreten projekt in odgovoriti na vprašanje, kateri model bi bil najbolj učinkovit. Priprava ocene možnosti izvedbe JZP, katere temelj je v 8. členu opredelil ZJZP, vsebuje pripravo investicijskega elaborata za oceno ekonomskih, pravnih, okoljevarstvenih in tehničnih pogojev za izvedbo konkretnega projekta. Izvedba ustreznih ekonomskih analiz, čim boljša priprava investicijske dokumentacije in opredelitev načinov financiranja ter identifikacija finančnih instrumentov za financiranje so ključnega pomena za kasnejšo učinkovitost JZP. Stroške priprave dokumentacije nosi večinoma javni partner<sup>57</sup>, zato velja pravilo, da se predhodni postopek izvaja po korakih, ker se mogoče že po prvih korakih pokaže, da projekt ni primeren za JZP in tako prihranimo stroške naslednjih korakov. Pri projektih gradenj, kje ocenjena vrednost presega 5.278.000 evrov, zakon določa obvezno pripravo analize, katere namen je preveriti, ali ni projekta mogoče izpeljati preko instituta JZP<sup>58</sup>. Prav tako mora javni partner opraviti predhodni postopek, če prejme vlogo o zainteresiranosti za izvedbo JZP, v štirih mesecih od prejema vloge. Za izvedbo predhodnega postopka in uspešno vodenje projekta sklenitve JZP javni partner ustanovi posebno projektno skupino kompetentnih strokovnjakov in imenuje vodjo skupine, ki skrbi za koordinacijo in pretok informacij. Skupina najprej opredeli cilje projekta in na podlagi le-teh določi terminski plan<sup>59</sup>. Vsebina predhodnega postopka je zajeta v investicijskem elaboratu. Pri oceni ekonomske izvedljivosti projekta je potrebno upoštevati življenjsko dobo projekta, neto sedanje vrednosti, interno stopnjo donosnosti, rezultate in cilje projekta, izvedenega na tradicionalen način ali z JZP ter

---

<sup>55</sup> Vsekakor je marsikateri projekt, ki ga danes plačujemo iz državnih ali lokalnih proračunov, mogoče izvesti preko JZP bolj učinkovito in racionalno

<sup>56</sup> To naj bi bil instrument, ki bi javnim partnerjem omogočil analize trga in prepoznavanje možnosti za izvedbo projektov JZP.

<sup>57</sup> Javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP

<sup>58</sup> To določilo pomeni velik napredek pri uveljavljanju instituta JZP, saj so javni partnerji obvezani preveriti možnosti za izvedbo JZP pri velikih projektih

<sup>59</sup> Sklenitev JZP je kompleksen projekt, ki zahteva širok nabor znanj (urbanizem, projektiranje, varstvo okolja, gradbeništvo, ekonomija, pravo, projektno vodenje, znanje javnih razpisov in seveda poznavanje JZP)

stroške in koristi vloženih sredstev v projekt. Ko se v predhodnem postopku ugotovi, da je JZP izvedljivo, je potrebno opraviti drugi del predhodnega postopka. To je primerjava različnih modelov JZP glede na vsebino in specifikacije konkretnega projekta. Pri tem se navadno uporablja SWOT analiza<sup>60</sup>, ki primerja prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti.

4. **Sprejem akta o JZP:** Namen te faze je potrditev optimalnih rešitev, kot izhajajo iz izvedenega predhodnega postopka. Z aktom o JZP javni partner opredeli javni interes, način njegovega zavarovanja in zadovoljevanja, izbiro oblike JZP in sam postopek sklenitve oz. izbire zasebnega partnerja. Akt mora po 36. členu ZJZP vsebovati predmet JZP, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja ter druge sestavine posameznega razmerja JZP. ZJZP določa obveznost izdaje akta o JZP le, če izvajalec dobi posebno ali izključno pravico izvajanja gospodarske javne službe oz. drugo dejavnost v javnem interesu in kadar zakon zaradi varstva javnega interesa sicer zahteva izdajo koncesijskega oz. drugega splošnega akta. ZJZP za druge oblike JZP ne zahteva sprejetje akta o JZP, ampak samo sprejetje odločitve o JZP. V primeru koncesij je zahtevan koncesijski akt. Akt o JZP sprejme na ravni države vlaga, na ravni lokalne skupnosti pa predstavniški organ.
5. **Izvedba javnega razpisa:** V tej fazi gre za vodenje in izvedbo celotnega postopka javnega razpisa za izbiro zasebnega partnerja, kar vključuje objavo javnega razpisa, oblikovanje razpisne dokumentacije, oblikovanje meril in pogojev ter vodenje postopka izbire zasebnega partnerja. Pri tem je potrebno upoštevati številne dejavnike, kot so narava projekta, stopnja pripravljenosti dokumentacije in razporeditev tveganj. ZJZP določa, da se v tej fazi za javno-naročniško razmerje uporabljajo načela ZJN, za koncesije Zakon o gospodarskih javnih službah in za statusna partnerstva smiselne določbe Zakona o javnem naročanju. Ne glede na obliko JZP pa se za izbiro zasebnega partnerja lahko uporabi postopek konkurenčnega dialoga<sup>61</sup>. Postopek javnega razpisa za izbiro izvajalca JZP sestavljajo naslednje faze:
  - imenovanje strokovne komisije za izbiro zasebnega partnerja,
  - priprava razpisne dokumentacije,

---

<sup>60</sup> SWOT analiza je izpeljana iz začetnic črk angleških besed strengths (prednosti), weaknesses (slabosti), opportunities (priložnosti) in threats (nevarnosti)

<sup>61</sup> Postopek konkurenčnega dialoga omogoča javnemu partnerju, da vodi dialog s kandidati, upošteva njihove predloge, jih vključi v postopek izbire in na koncu izbere kandidata, ki bo sposoben izvesti JZP

- priprava in objava javnega razpisa,
- izvedbo postopka konkurenčnega dialoga,
- sprejem končnih ponudb.

6. **Izbira izvajalca JZP oz. zasebnega partnerja:** V tej fazi gre za pregled in vrednotenje prispelih ponudb, pripravo poročila po končanem pregledu in vrednotenju, pripravo odločitve o izboru in izbor izvajalca JZP. Javni partner na podlagi zaključenega konkurenčnega dialoga sprejme končne ponudbe kandidatov, ki so sodelovali v postopku. Odpiranje ponudb je javno, spremembe ponudb so možne le v smislu razjasnitve ponudbe, ne pa v smislu spreminjanja pogojev od končne podane ponudbe. Komisija na podlagi pregleda končnih ponudb pripravi poročilo o izpolnjevanju zahtevanih razpisnih pogojev in razvrsti ponudbe v vrstni red glede na postavljena merila izbora. To poročilo komisija posreduje vladi ali predstavniškemu organu lokalne skupnosti, ki izvede dokončno odločitev o izbiri izvajalca javno zasebnega partnerja. Prav tako ZJZP v 59. členu določa možnost opustitve vseh vlog, pri čemer mora biti opustitev utemeljena in obrazložena.
7. **Postopek pravnega varstva:** Zoper akt o izbiri izvajalca JZP je zagotovljeno pravno varstvo, ki pa se razlikuje glede na naravo akta o izbiri. Če se postopek izbire vrši po pravilih ZJN, je možna zahteva po obrazloženem obvestilu, ki ga določa ZJN, in vložitev revizije postopka, ki ga določa Zakon o reviziji postopkov javnih naročil. Zoper postopke izbire izvajalca JZP, ki ne poteka po postopkih ZJN, je mogoče vložiti upravni spor. Glede na ureditev ZJZP je razvidno, da bo v Sloveniji večino pritožb v zvezi s postopki izbire izvajalca JZP reševala Državna revizijska komisija, kar je v primerjavi z drugimi državami precej neobičajno. V drugih državah takšne spore rešujejo redna sodišča. Glede na to, da je JZP novejši pravni institut in da na tem področju ni bogate pravne prakse, je smiselno, da najboljši pravni strokovnjaki rešujejo take spore, saj lahko ravno pravne prakse prinesejo razvoj in inovativne rešitve na tem področju.
8. **Nastanek razmerja JZP:** JZP nastane s sklenitvijo pogodbe o JZP z izbranim izvajalcem. Uspeh projekta JZP je odvisen od optimalne in fleksibilne opredelitve pogodbenih določb in elementov, ki omogočajo dobro izvedbo in zadovoljstvo obeh partnerjev. Pogodba o JZP se sklepa na podlagi nacionalne zakonodaje in ob

upoštevanju pravil Evropske unije. Pogodba o JZP je pogoj za nastanek razmerja, podpiše se po pravnomočnosti akta o izbiri izvajalca JZP. Navadno je pogodba že del razpisne dokumentacije in se skozi fazo dialoga usklajuje. Pogodba naj bi po ZJZP vsebovala obliko in namen partnerstva, vrste in višino ter oblike in način skupnih sredstev in sredstev, ki se sofinancirajo, ali vloženi zasebnih sredstev, razmerja v zvezi z javnimi sredstvi, ki jih vložijo javni partner ter načine povračila sredstev ali odkupa vloženi javnih sredstev, terminski plan porabe javnih sredstev in način izvajanja investicije v objekte in naprave ter izpolnjevanje drugih obveznosti, način nadzora, model lastninske pravice na objektih in napravah ter pogoje za oddajo poslov podizvajalcem. Prav tako naj bi pogodba navajala spremembe v družbi zasebnega partnerja, za katere mora pridobiti soglasje javnega partnerja, pogodbene kazni, razloge za odpoved, razdrtje ali razvezo pogodbe ter pravice obeh partnerjev v takih primerih, izključitev zasebnega partnerja oz. izstop javnega partnerja, možnost vstopa javnega partnerja na mesto izvajalca JZP oz. tako imenovani »step in«<sup>62</sup>. Pogodba o JZP naj bi tako vsebovala naslednje pomembne institute:

- trajanje pogodbe in opredelitev obdobja po podpisu pogodbe in pred začetkom izvajanja javne službe,
- sankcioniranje zamude v fazi zagotovitve potrebne infrastrukture za izvajanje javne službe,
- nepredvidene okoliščine, ki imajo za posledico zamudo pri začetku izvajanja javne službe,
- določitev standardov izvajanja javne službe in nadzor nad izvajanjem javne službe, jamstva, določitev cene in plačilnih pogojev,
- spremembo vsebine in/ali obsega izvajanja javne službe, spremenjene okoliščine,
- spremembo cene, spremembo podizvajalca, prenos infrastrukture po končanem partnerstvu,
- način predčasnega prenehanja JZP,
- finančna zavarovanja, odškodnine in pogodbene kazni, obveznost zavarovanja, varnost poslovne skrivnosti in osebnih podatkov,

---

<sup>62</sup> Gre za grob enostranski poseg javnega partnerja v JZP, da bi zaščitil javni interes, in sicer tako, da za določeno obdobje sam prevzame izvajanje javne službe ali jo preda v izvajanje tretji osebi. Ta poseg kaže na oblastno funkcijo javnega partnerja v primeru neučinkovitega in neakovostnega izvajanja javne službe, za katero je bilo ustanovljeno JZP.

- pravice intelektualne lastnine in avtorske pravice,
- reševanje sporov in uporabo instituta »step in«.

9. **Izvajanje pogodbe in nadzor nad izvajanjem le-te pogodbe:** V fazi izvajanja pogodbe o JZP gre za uresničevanje tistega, kar je napisano v pogodbi. Pomembno je, da javni partner v tej fazi ohrani določeno mero fleksibilnosti, saj se šele pri izvajanju pokažejo pomembne variante rešitev, ki bistveno pripomorejo h kakovostnemu izvajanju javne službe in k racionalizaciji<sup>63</sup>. V številnih primerih pogodbe o JZP vsebujejo tudi mehanizme medsebojnega usklajevanja izvajanja. Izvajanje pogodbe izvršuje predvsem javni partner, ki po 135. členu ZJZP izvaja nadzor po vnaprej postavljenem načrtu in zagotavlja kakovost javnih storitev. V okviru nadzora lahko javni partner zahteva od zasebnega partnerja poročilo, ki vsebuje podatke o izpolnjevanju obveznosti iz pogodbe<sup>64</sup>. Taka poročila so smotrna vsaj enkrat letno, prav tako pa je smotrno opredeliti najmilejše in najbolj drastične ukrepe ob ugotovitvi neskladij. Pri nadzoru je pomembno poudariti, da gre za institut ključnega pomena za ohranjanje javnega interesa. V zgodovini se je pokazalo, da je bila pozornost pri postopkih javnega naročanja preveč usmerjena samo v postopek izbire in podpis pogodbe, premalo pa v samo izvajanje. Nadzor nad izvajanjem je ključnega pomena, saj omogoča, da se vsa določila v pogodbi izvajajo pošteno in vestno ter da se tako dosega temeljni cilji JZP.

10. **Prenehanje JZP:** Razlog za prenehanje razmerja JZP je lahko redno ali izredno prenehanje. Redno prenehanje nastopi praviloma s potekom dogovorjenega časa, izpolnitvijo vseh pogodbenih obveznosti ali z izpolnitvijo v pogodbi določenih razveznih pogojev. Pomembno je, da se v pogodbi opredeli vse pravice in dolžnosti, ki jih imata oba partnerja po prenehanju JZP, še posebej pomembna so premoženjska vprašanja. Pomembno je tudi, da se opredeli možnost in pogoje za podaljšanje partnerstva po preteku, pod pogojem, da v podaljšanje privolita oba partnerja. Predhodno prenehanje JZP nastane vedno zaradi nepričakovanih situacij, ki v pogodbi

---

<sup>63</sup> Pri tem je potrebno poudariti, da mora zasebni partner vse svoje predloge za spremembe v izvajanju ovrednotiti z vidika javnega interesa in finančnih posledic

<sup>64</sup> Obveznosti, terjatve in premoženjsko stanje izvajalca, pritožbe uporabnikov storitev o oddaji poslov podizvajalcem, škodnih dogodkih, spremenjenih pogojih, koriščenju zavarovanj in drugih okoliščinah, ki lahko posredno ali neposredno vplivajo na izvajanje pogodbe o JZP.

niso določene<sup>65</sup>. Problem izrednega prenehanja pogodbe: javni partner je subsidiarno odgovoren za zagotovitev nemotenega zagotavljanja javne službe in zagotavljanje javnega interesa, zato je smotno, da že v pogodbi predvidi ustrezne mehanizme, ki bodo omogočili nemoteno izvajanje javne službe v takem primeru (Povzeto po Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. l. RS, št. 127/06).

### **3.2 INSTITUCIONALIZACIJA JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV V SLOVENIJI**

Ena izmed hipotetičnih predpostavk naloge je tesno povezana s procesom institucionalizacije JZP v Sloveniji. Predpostavka temelji na izhodišču, da je ravno institucionalizacija JZP najpomembnejši proces pri učinkovitem razvoju JZP v Sloveniji. Zakonski okvirji predstavljajo podlago, ki pa jo je potrebno skozi učinkovite institucionalne organiziranosti pripeljati v realizacijo konkretnih JZP po posameznih področjih. Glede na to, da je RS sprejela ZJZP leta 2006, smatramo, da naj bi bilo prvo desetletje po sprejetju ZJZP ključnega pomena pri razvoju institucionalne organizacije JZP.

Učinkovitost JZP v posamezni državi je odvisna od različnih determinant. JZP se razvijajo v različnih državah po svetu, v različnih branžah na različne načine in z različno stopnjo intenzivnosti. Vzroki za različne pojavne oblike, intenzivnosti razvoja se nahajajo v različnih sferah, ki so povezane z nastankom JZP. IMF je preučevala vse bolj široko mrežo zagotavljanja javnih dobrin preko sodelovanja z zasebnimi profitnimi in neprofitnimi organizacijami. Izhodišče raziskave so različne svetovne študije, ki nedvoumno kažejo povezavo med razvojem javne infrastrukture in gospodarskim razvojem posameznih držav in regij. Številne razvijajoče države imajo po ocenah IMF velike potrebe po investicijah v javno infrastrukturo, le majhen del teh držav pa je sposoben zagotoviti ustrezno alokacijo virov za dovolj hiter razvoj javne infrastrukture. Do naftne krize 1970 so razvijajoče države z vlaganji v infrastrukturo lahko sledile potrebam razvijajočih se družb. Naftna kriza je povzročila razkorak med ponudbo javnih dobrin in potrebami družbe in gospodarstev, še posebej v državah z nizkimi prihodki. Države so s pomočjo IMF in Svetovne banke sprejemale programe, ki bi povečevali regionalno trgovino, da bi tako obudile gospodarstva. Te poteze pa

---

<sup>65</sup> Med take razloge štejemo tudi prenehanje obstoja zasebnega partnerja zaradi končanega stečajnega postopka, likvidacije ali prisilne poravnave.

so pripeljale do velikega prepada med potrebami po infrastrukturi in investicijami v infrastrukturo v številnih državah razvijajočega se sveta. Poleg tega je zmanjšan obseg ekonomske dejavnosti povzročil tudi fiskalno krizo, kar se je pokazalo v zmanjšanju javnih izdatkov v številnih sektorjih<sup>66</sup>. S tega stališča je pomembna ugotovitev, da so se vlade začele zavedati, da same ne zmorejo v danih razmerah zagotoviti dovolj sredstev za razvoj infrastrukture v taki meri, da bi lahko sledile potrebam ekonomske rasti.

### ***3.2.1 Determinante razvoja javno-zasebnih partnerstev – Mednarodni denarni sklad***

IMF (Mednarodni denarni sklad) je, na podlagi številnih teorij in na podlagi podatkov držav, definirala determinante JZP. Gre za dejavnike, ki sami po sebi niso absolutni vzrok za razvitost ali nerazvitost JZP, predstavljajo pa okvir, ki pripomore k hitrejšemu ali počasnejšemu razvoju JZP. IMF je na podlagi praks držav po svetu definiral naslednje determinante:

- **Vladne omejitve**

Ravno neučinkovitost in nekonkurenčnost javnega sektorja sta bili povod za razvoj Novega javnega menedžmenta<sup>67</sup>. Ta se je razvil večinoma v državah pod vplivom anglosaksonske tradicije. Glavni cilj je bil povečanje konkurenčnosti javnega sektorja z uvajanjem načinov dela, ki so značilni za zasebni sektor. Poudarek je bil predvsem na boljši organizaciji dela javnega sektorja, modernizaciji države in izboljšavah v upravljanju javnih podjetji. Motivacija za take reforme pa je izhajala iz potrebe po zmanjšanju javnih izdatkov ter zapolnitvi vrzeli v menedžerskih sposobnostih zaposlenih v javnem sektorju. Novo upravljanje javnega sektorja se je izkazalo kot ena najpomembnejših modernih reform javnega sektorja, ki je povečala popularnost JZP. Investicijsko in vodstveno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja v projektih javnega značaja je tako postalo izziv za zapolnitev razkoraka med projekti, ki jih je lahko javni sektor financiral in rastočimi potrebami družbenega in gospodarskega razvoja.

---

<sup>66</sup> Vse te razmere so izvedle pritisk na vlade držav, da začnejo intenzivno iskati alternativne oblike vlaganj v javno infrastrukturo.

<sup>67</sup> New Public Management se je razvil 1980 v Veliki Britaniji pod vlado Margaret Thatcher.



Glasser je leta 2001 v svojih raziskavah ugotavljal, da so se države, ki imajo manj zunanjih virov – javnih prihodkov (naravni viri, nafta, plin ...), soočile z večjo finančno krizo in tako postale veliko bolj dojemljive za nove oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem (Glasser v *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure*, IMF Working paper, April 1999). Na drugi strani pa države z več fiksnimi zunanjimi prihodki niso občutile take krize in so zato veliko počasneje in v manjšem obsegu posegale po tržno naravnanih politikah. Vlade z večjimi javnofinančnimi deficiti imajo torej večje omejitve in zato so bolj odprte do povezovanja z zasebnim sektorjem. Medtem ko imajo države z večjimi in stabilnejšimi javnimi prihodki mehkejša proračunska omejitve in so zato manj motivirane za sodelovanje z zasebnim sektorjem.

#### ▪ **Politično okolje**

Povezava med političnim okoljem in JZP se zdi na prvi pogled nepomembna, vendar lahko tudi na tem področju ugotovimo določene povezave. Za etnično razdeljene države je značilno, da potrebujejo več infrastrukturnih projektov, javnih dobrin in storitev. Javni sektor v takih državah mora odgovoriti na več individualnih etničnih potreb, prav tako pa mora vložiti veliko več virov in energije za usklajevanje morebitnih skupnih javnih infrastrukturnih projektov (Alesina, Baqir in Easterly v *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure*, IMF Working paper, April 1999). Tako so v etnično razdeljenih državah potrebni številni javni projekti, ki zadovoljijo potrebe posameznih etničnih skupin in prav tako številni projekti, ki zmanjšujejo trenja in napetosti med navadno nasprotujočimi etničnimi skupinami. To vse skupaj pomeni večje javnofinančne izdatke in večjo naklonjenost k sodelovanju z zasebnim sektorjem. Predpostavke političnega okolja za razvoj so, da so JZP v pozitivnem odnosu z etnično razpršenostjo in da so vlade z večjimi javnofinančnimi izdatki bolj naklonjene k sodelovanju z zasebnim sektorjem in bolj naklonjene JZP.

#### ▪ **Tržne razmere in makroekonomske politike**

Pri tej točki teoretskih izhodišč prehajamo na stran zasebnega sektorja in razmer, ki vplivajo na zanimanje zasebnih investitorjev v JZP. Medtem ko je javni sektor motiviran za sodelovanje z zasebnim sektorjem, predvsem zaradi pomanjkanja javnofinančnih virov, pa je zasebni sektor tradicionalno motiviran za sodelovanje v projektih z dobičkom. Za investicije v javno infrastrukturo je značilno, da so začetni investicijski stroški visoki, povratni prihodki pa

navadno zelo nepredvidljivi in z daljšim časovnim odmikom<sup>68</sup>. JZP so tako odvisna od velikosti trga in obsega potreb družbe. To pomeni, da so v zasebnem sektorju bolj privlačni projekti, kjer je vključeno večje število uporabnikov investicije, saj to zagotavlja krajši rok povrnitve stroškov investicije in zagotavlja večji končni dobiček, hkrati pa je to zagotovilo, da bodo uporabniki pripravljeni plačati tržno ceno za storitev. V nekaterih primerih je težko predvideti povpraševanje po novih storitvah, ker le-teh prej na trgu ni ponujal noben ekonomski ali javni subjekt. V takih primerih se vlade obvežejo, da bodo zagotavljale ustrezno pokritost tarif ali po določenem obdobju odkupile objekte JZP po vnaprej določenih cenah. Vse te poteze vlad so namenjene izključno argumentaciji JZP, da bi pritegnile interese zasebnih investitorjev.

Najpogostejši argumenti so vzpostavitev stabilnih makroekonomskih razmer, ustrezne tarifne politike in zagotovilo višin teh tarif, zaupanja vredno dolgoročno sodelovanje, varnost investicije. Vlade, ki uspejo vzpostaviti pravilno razmerje omenjenih faktorjev, kot npr. nizke obrestne mere za zadolževanje preko finančnih agencij države, lahko pritegnejo boljše zasebne investitorje in pridobijo več investicijskih sredstev. Pri tem igrajo odločilno vlogo stabilne makroekonomske razmere in vrednotenja posamezne države v svetovnem gospodarstvu.

Pomemben dejavnik pri vzpostavitvi JZP je tudi tveganje menjalnih razmerji. Velike javno-zasebne investicije se večinoma investirajo vsaj delno preko tujega kapitala, še posebej to velja za države v razvoju. Zadolževanja se tako izvajajo v tuji valuti, prihodki od projekta in tarife pa se zaračunavajo v domači valuti. Nepredvidena nihanja menjalnega razmerja lahko tako bistveno zmanjšajo predviden dobiček ali celo ogrozijo izvajanje projekta. Tržne razmere in makroekonomska stabilnost torej vplivajo na dejstvo, da so JZP pogostejša v državah, ki imajo velik trg in kjer je moč povpraševanja večja, da se JZP hitreje razvijajo v kreditno sposobnih, predvidljivih in stabilnih makroekonomskih razmerah ter da so JZP bolj verjetna v državah z nižjo inflacijo in stabilnim menjalnim razmerjem do tujih valut.

- **Institucionalna kvaliteta in pravni sistem**

---

<sup>68</sup> To pomeni, da je tržno tveganje precej veliko in temu primerno pričakovana nižja stopnja interesa zasebnih vlagateljev.

Poleg makroekonomskih razmer je kvaliteta institucionalne ureditve države tista, ki vpliva na investitorje, saj neposredno zmanjšuje t. i. tveganje države. JZP so po definiciji pogodbeno razmerja, kar pomeni, da sta njihov obstoj in zaupanje v pogodbeno razmerje neposredno odvisna od pravno-regulatornega okolja in kvalitete institucij. Nestabilne in nezaupanja vredne institucije povečujejo tveganje investicije in zmanjšujejo interes zasebnih investorjev. Močan pravni sistem in stabilne institucije imajo pomemben vpliv na zagotavljanje zavarovanja pogodbenih razmerij JZP. Stabilne in učinkovite pravne institucije imajo večji vpliv na zagotavljanje zunanjih virov financiranja kot zakoni, napisani na papirju (povzeto po Pistor, Raiser in Gelfer v *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure*, IMF Working paper, April 1999). Kvaliteta institucij in legalni sistemski okvir tako posredno vplivata na razvoj JZP. Države s šibkimi institucijami in manj kvalitetno birokracijo ustvarjajo tveganje države in so tako manj priljubljene za zasebne investitorje in JZP. JZP so tako bolj verjetna v državah z učinkovitim legalnim sistemom, kjer so jasno pravno zaščitene pravice investorjev.

#### ▪ **Pretekle izkušnje z JZP**

Pozitivne pretekle izkušnje z JZP so pomembne z vidika zaupanja v prihodnje sklenjene pogodbe. Izkušnje prinašajo kredibilnost in zaupanje v javne partnerje, da so sposobni izpeljati velike javne infrastrukturne projekte preko JZP. Prav tako so izkušnje na strani zasebnega sektorja pomembne, ker prinašajo referenčne posle, na katere se sklicujejo potencialni zasebni investitorji. JZP se torej v večji meri razvijajo v državah, ki imajo pretekle izkušnje s podobnimi projekti.

#### ▪ **Zasebna participacija v JZP**

Pri prejšnjih kriterijih smo preučevali pogoje za nastanek JZP v določeni državi. Zavedati pa se je potrebno tudi dejstva, da se JZP različno razvijajo tudi znotraj države v različnih panogah in preko različnih tipov sodelovanja. Glavne ločevalne karakteristike so načini vstopa zasebnega partnerja, lastništvo projekta in infrastrukture, delitev tveganj in trajanje partnerstva. Vse te različne karakteristike vodijo k vprašanju motivov za različne tipe JZP in določanja stopnje zasebnega sodelovanja v takih sporazumih. Obseg zasebne participacije v JZP je odvisna od nečistosti dobrine ali storitve, ki je rezultat javno zasebnega projekta. Čiste

dobrine so popolnoma javne dobrine. Optimalno razmerje lastništva je tisto, ki zagotavlja prednosti za oba partnerja, ni izključujoče in ni tekmovalno. Pomembno je, da se razmerje lastništva prevesi v večino tistega partnerja, ki bolj ceni dobrine ali storitve, ki nastanejo kot posledica JZP. Večino dobrin in storitev je nečistih<sup>69</sup>, tako da je potrebno razmerje lastništva določati na podlagi tehnološke strukture in vrednotenja sodelujočih partnerjev. Vrednotenje partnerjev je odvisno od stopnje, do katere je dobrina nečista. Skupno lastništvo je smotrno takrat, ko je produktivnost investicij obeh partnerjev dovolj podobna in ko je razlika v vrednotenju dovolj velika (povzeto po Besely in Ghatak ter Francesconi in Muthoo v *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure* (1999), IMF Working paper, str. 9). Iz tega sledi, da je obseg zasebne participacije v partnerstvu v pozitivnem odnosu do nečistosti dobrin, storitev in tehnološke strukture, ki je potrebna za zagotavljanje le teh.

Zgoraj navedene determinante v ključnih točkah dokazuje tudi primer Velike Britanije. Države z učinkovitim razvojem JZP imajo po mnenju britanskega CBI-ja<sup>70</sup> tri skupne determinante:

- politična volja za razvoj JZP<sup>71</sup>,
- stopnja fiskalnih omejitev<sup>72</sup>, ki vpliva na potrebo po večji vrednosti denarja<sup>73</sup>,
- ustreznost legalnih in institucionalnih okvirov, na katerih je mogoče graditi širok spekter modelov JZP.

Politična volja je pomemben dejavnik za dolgoročni uspeh. Dolgoročnost sodelovanja med vlado in zasebnimi partnerji predstavlja temeljni dejavnik gradnje zaupanja v projekte JZP. Če politična volja in vizija vlade, kaj namerava doseči s projektom JZP, nista izraženi jasno, potem je težko pritegniti lastnike kapitala (povzeto po: *Going global: The world of public private partnerships* 2007).

---

<sup>69</sup> Niso popolnoma izključujoče in so delno tekmovalne narave.

<sup>70</sup> CBI je Confederation of British industry

<sup>71</sup> Laburisti so leta 2000 sprejeli dokumente, s katerimi so pokazali jasno prepričanje, da so ravno investicije zasebnega sektorja ključ do uspešne zgraditve javne infrastrukture na ključnih področjih, kot so železnice, obujanje regionalnega razvoja, nepremičnin in otroške oskrbe. Vlada je pokazala, da si želi JZP prvič zaradi kvalitetnih investicij, drugič zato, da bi dosegla popoln izkoristek investiranih sredstev in tretjič, da bi omogočila učinkovito delitev prednosti JZP za vse udeležene, kar vključuje tako dobičke investitorjev kot dobre storitve za uporabnike. Rezultati so bili vidni že takoj v naslednjih letih v porastu števila JZP, v porastu interesa na strani zasebnih investitorjev in v porastu razvoja infrastrukture.

<sup>72</sup> Leta 2006 je bila izvedena raziskava, ki je pokazala, da si 62 % Britancev želi izboljšave v javno servisni dejavnosti. Evropske države so se prav tako srečevale s pomanjkanji javnofinančnih sredstev za investicije v javno infrastrukturo. Velika Britanija je beležila manjšo gospodarsko rast od držav v razvoju in bila tako prisiljena v krčenje proračunskih izdatkov. Države v razvoju so na drugi strani beležile visoke gospodarske rasti in hiter razvoj, vendar so zaradi zaostanka v investicijah pred letom 2000 in hitro rastočih infrastrukturnih potreb občutile pomanjkanje investicijskih sredstev.

<sup>73</sup> Ang. izraz »value for money«

### ***3.2.2 Modeli institucionalizacije***

**Institucionalizacijo JZP** lahko opredelimo kot: "Oblikovaje standardiziranega modela JZP, ki je promoviran s strani centralne ali lokalne vlade in se izvaja v obliki širokega spektra aktivnosti na različnih nivojih odločevalskega procesa in različnih telesih javnega sektorja" (Mrak 2006: 94)

Izkušnje držav so v modelih institucionalizacije JZP različne, pri večini držav pa lahko opazimo tri glavne tipe.

Prvi tip je **model stroge centralizacije institucionalizacije JZP**, ki je manj pogost model, kjer celoten sistem JZP temelji na eni specializirani instituciji. Tak model so leta 1999 uvedli v provinci Ontario v Kanadi. Namen tako ustanovljene institucije je bil strateška usmeritev v program financiranja investicij in posledično odgovor na pomanjkanje investicij v infrastrukturo. Namen centralne institucije je bil pretrgati staro prakso, ko je vsako ministrstvo razpolagalo s svojimi investicijami in jih po svoji presoji izvajalo. Centralna institucija je tako postalo sito za vse investicije v provinci, vse investicije so bile ocenjene v smislu pomena za celotno provinco in vsi projekti so bili po enotni praksi izvajani.

**Model stroge decentralizacije institucionalizacije JZP**, za katerega kot primer navajamo Portugalsko, ki je v JZP najbolj aktivna na področjih cest in oskrbe z vodo. Portugalska ni ustanovila nobene centralne enote, ampak je področje JZP prepustila v celoti ministrstvu in lokalnim oblastem. Vseeno pa so ustanovili neformalno skupino, ki skrbi za pomoč, svetovanje sodelujočim v JZP na področju oblik partnerstev, zakonodaje in finančnih težav.

Kot najbolj prevladujoč model se je v svetu uveljavil **mešani model institucionalizacije JZP**. Ta model pomeni kombinacijo pristojnosti centralne enote in pristojnosti ministrstev ter lokalnih vlad. V mešanem modelu sodelujejo najmanj dva ali celo trije tipi institucij. **Centralna enota JZP** je večinoma oblikovana v okviru ministrstva za finance, njene naloge pa obsegajo koordinacijo in razvojne funkcije, standardizacijo procesov in postopkov, usposabljanje in izobraževanje zasebnega sektorja, zagotavljanje primerov dobrih praks, informiranje zainteresirane javnosti in koordinacijo sodelovanja vseh ostalih institucij. **Pri sektorskih enotah JZP** gre večinoma za enote na ravni ministrstev, katerih funkcija je predvsem identifikacija potencialnih projektov in razvoj le-teh projektov v smer projektov

JZP. **Ostale institucije** delijo z državo skupen cilj in interes po razvoju procesa in projektov JZP. Gre za različne institucije javnega, zasebnega sektorja in zainteresirane javnosti. Preko teh institucij poteka večinoma promocija JZP in izmenjava mnenj, prednosti in slabosti (povzeto po Mrak, 2006: 97). Visoka stopnja povezave in harmonizacije med vsemi tremi tipi institucij in skupen JZP program sta ključnega pomena pri učinkovitem, delujočem in razvijajočem se sistemu JZP v državi. Pomembno je, da JZP program postane del proračunskega planiranja in izvedbe proračuna<sup>74</sup>.

### ***3.2.3 Centralne enote JZP – Gonilna sila institucionalizacije JZP***

Institucionalizacija JZP predstavlja učinkovito organizacijsko in strokovno podporo razvoju, vodenju in nadziranju projektov JZP. Pri tem igrajo zelo pomembno vlogo centralna enota in sektorske enote. Centralna enota predstavlja predvsem povezovalno in promocijsko vlogo na celotnem teritoriju države in na vseh ravneh oblasti. S pojmom sektorske enote pojmuje enote, ki so ustanovljene po posameznih vladnih resorjih oz. ministrstvih in delujejo kot agencije za izvajanje oz. pomoč pri izvedbi konkretnih JZP. Prednost takih agencij je predvsem v tem, da so sektorsko orientirane, poznajo področje, na katerem delujejo in tako lažje prepoznavajo tiste priložnosti in področja, kjer je mogoče izpeljati projekte JZP.

JZP predstavljajo zelo kompleksno področje, saj gre za dolgoročna razmerja, ki so prepletena z veliko različnimi interesi ter tveganji. Primerjava različne literature kaže na to, da lahko centralne enote JZP pripomorejo k razvoju JZP preko različnih vlog. Tako med njihove prioritete naloge lahko štejemo informacijsko funkcijo, promocijsko funkcijo in nadzorno funkcijo. Informacijska funkcija se nanaša predvsem na posredovanje informacij zainteresirani javnosti, posredovanje in preučevanje izkušenj drugih uspešnih držav ter nudenje pomoči vsem, ki pripravljajo projekte JZP. Promocijska funkcija je povezana z odkrivanjem tistih področij, kjer bi bilo mogoče izpeljati projekte JZP ter promocijo JZP pri zasebnih partnerjih. Nadzorna funkcija predstavlja tisti del odgovornosti, ki se odvija v fazi sklepanja in izvajanja pogodbe, kjer so enote JZP tiste, ki naj bi varovale javni interes in skrbele za izpolnjevanje obveznosti iz pogodb. Zelo pomembno vlogo igrajo sektorske enote JZP predvsem zato, ker bi ena sama centralna enota lahko pri večjem številu projektov predstavljala ozko grlo in bi to delovalo prej zaviralno kot spodbudno za sistem JZP.

---

<sup>74</sup> Prav tako je posebnega pomena zakonodajno usklajevanje področja JZP s področjem javnega naročanja in ostalimi zakoni, ki opredeljujejo javne investicijske programe predvsem v smeri konkurenčnega dialoga.

Izkušnje najuspešnejših držav v JZP<sup>75</sup> jasno kažejo, da **centralne enote JZP**<sup>76</sup> igrajo glavno vlogo pri uspešnem razvoju JZP in vključevanju zasebnih investicij v projekte javnega interesa. Take enote so postale element profesionalne kompetence za projekte JZP, kar je pripomoglo tako k začetku številnih projektov in zaupanju zasebnega sektorja v podporo projektom. Centralne enote JZP tako postanejo glavni promotor in glavna tehnična podpora za vse javne uslužbence, ki delujejo na tem področju.

JZP so se v različnih državah različno hitro razvijala. Ne glede na to, večinoma velja, da so se projekti vključevanja javnega in zasebnega sektorja v zagotavljanje javne infrastrukture začeli veliko prej kot razvoj agencij oz. enot JZP. Prva agencija je bila tako ustanovljena, kot je bilo že prej omenjeno, v Veliki Britaniji, in sicer pod imenom Partnerships UK. Prav tako so se JZP agencije razvile tudi v Viktoriji in Južni Afriki, ki sta obe spadali pod Združeno kraljestvo. Razlike med navadnimi vladnimi agencijami in novimi agencijami JZP bi lahko primerjali s prehodom od veslanja h krmarjenju. Navadne vladne agencije so tiste, ki so oblikovale, financirale in upravljale infrastrukturne investicije direktno iz proračunov držav, agencije JZP pa so tiste, ki se ne ukvarjajo toliko s samim izvajanjem, ampak bolj s postavljanjem pričakovanj izvedbe in nadzorom nad izvedbo. To pomeni, da je postala odgovornost za zadovoljevanje potreb družbe, oblikovanje strateških infrastrukturnih odločitev in vzpostavljanje novih projektov večja skrb za javne partnerje, medtem ko je odgovornost za izvajanje bolj prepuščena zasebnemu sektorju. Ravno kompleksnost področja JZP je glavni razlog, da so države razvile agencije JZP, ki bi se lahko s svojim strokovnim znanjem učinkovito oblikovale, implementirale in nadzorovale projekte JZP. Te agencije igrajo pomembno vlogo tudi pri akumulaciji pridobljenih znanj in izkušenj za naslednje projekte, razvoj politike na področju JZP, izboljšave analiz izvedbenih možnosti in ekonomskih analiz.

Raziskave so pokazale, da na področju agencij JZP še danes igra najpomembnejšo vlogo Velika Britanija. Njena agencija JZP Partnerships UK je ena najbolj razvitih in edina agencija JZP, ki poleg svojih nalog nudi pomoč tudi drugim državam pri vzpostavitvah njihovih agencij JZP. Večina držav, ki so agencije JZP ustanovile v zadnjih letih, se je vsaj deloma zgledovala po Veliki Britaniji, nekatere so svoje agencije JZP v celoti prekopirale od Velike Britanije, npr. Britanska Kolumbija, Viktorija, Južna Afrika, Wales ... Posebej je potrebno

---

<sup>75</sup> Združeno Kraljestvo, Irska, Nizozemska, Grčija, Južna Afrika, Filipini, ...

<sup>76</sup> PPP unit – Public Private Partnerships Unit

opozoriti na številna strokovna mnenja, ki pravijo, da modelov za agencije JZP ni mogoče kopirati iz ene države na drugo. Posebej potrebno je upoštevati različnost birokratske strukture, politično okolje, zakonodajne okvirje in splošne ekonomske kazalce v posamezni državi.

Raziskava skuša izločiti najpogostejše skupne značilnosti agencij JZP, ki naj bi kazale na osnovne vzorce pri vzpostavljanju agencij JZP. Prva skupna značilnost je, da so vse te agencije ustanovljene znotraj ali pod okriljem vlade, natančneje večina pod okriljem ministrstva za finance, ostale pa kot samostojna vladna agencija. Prednost take umestitve agencije JZP je predvsem v tem, da lahko boljše koordinira javne sfere, lažje pride v stik z različnimi interesi ima lažjo pot do ključnih centrov političnega odločanja. Pomanjkljivost take umestitve so zagotovo omejena kredibilnost za zasebni sektor, omejene plače, kar onemogoča rekrutiranje najboljših kadrov, povezava z okorno javno birokracijo in velika navajenost tradicionalnih poti javnega naročanja<sup>77</sup>.

Večina agencij JZP je ob nastanku najprej uporabila kadre, ki so od vsega začetka sodelovali pri projektih JZP, kasneje pa zaposlila relevantne strokovnjake s področja ekonomije, strokovnjake s komercialnim izkušnjami iz zasebnih podjetij in kadre iz drugih vladnih agencij. Partnerships UK je pri zaposlovanju kadrov naredila še korak naprej, saj je kot edina neodvisna agencija JZP lahko najboljšim kadrom ponudila boljše pogoje, saj ni bila vezana na sistem javnih uslužbencev, ki to omejuje<sup>78</sup>.

### ***3.2.4 Faze institucionalizacije***

Izkušnje uspešnih držav na področju JZP so pokazale, da je v procesu institucionalizacije JZP prva in najpomembnejša faza ustanovitev t. i. specializirane centralne enote JZP<sup>79</sup> v okviru centralne vlade. Številne razvite države<sup>80</sup> po svetu so razvile agencije za JZP, ki naj bi skrbele za neprestan pristop in vključitev zasebnega sektorja k vrednotenju, financiranju, naročanju, vzdrževanju, delovanju in razporeditvi infrastrukturnih sredstev države. To vključuje avtoceste, pristanišča, letališča, vodovodne sisteme, javne zgradbe, šole, bolnišnice, športne objekte ... Pojem JZP agencije je povezan s tistim organom države (vključujoč vladne organe), ki nudi podporo ostalim vladnim in lokalnim organom, ekskluzivno na področju JZP.

---

<sup>77</sup> Povzeto po Farrugia, Reynolds, Orr: Public Private Partnership Agencies: A Global Perspective, 2008: 26

<sup>78</sup> Povzeto po Farrugia, Reynolds, Orr: Public Private Partnership Agencies: A Global Perspective, 2008: 27

<sup>79</sup> Public Private Partnership Unit ali Public Private Partnership task force, povzeto po Mrak 2006: 94

<sup>80</sup> Kanada, Velika Britanija, Avstralija, Španija, Portugalska, Francija, Grčija, Irska ...



Servisne agencije JZP so vse tiste enote, ki se kakorkoli napajajo s pomočjo JZP agencije. Servisne agencije zajemajo občine, županije, regijske oblasti, resorna ministrstva, zvezne agencije, oddelke, pristaniške oblasti in podobno, odvisno od države do države (povzeto po Farrugia, Reynolds, Orr 2008: 5). V raziskavi CRGP (Public Private Partnership Agencies: A Global Perspective)<sup>81</sup> so avtorji, preko intervjujev z zaposlenimi, uradnimi internetnimi stranmi in dokumenti, skušali primerjati podobnosti in razlike med JZP agencijami po svetu<sup>82</sup>. Pri raziskavi je potrebno poudariti, da je, kljub podobnostim med JZP agencijami, potrebno upoštevati sistem in specifične posamezne države ter umestitev JZP agencije v ta sistem. Večinoma pristojnosti, nalog in struktur JZP enot ni mogoče prenašati iz države na državo brez predhodnega premisleka.

Raziskava navaja tri argumente za vodenje področja JZP preko centralne agencije JZP, v primerjavi z razpršenim ad hoc vodenjem projektov JZP:

- Agencije JZP so vzpostavljene tako, da zagotavljajo **visoko usposobljene strokovnjake** s področja investicijskega bančništva, prava, infrastrukturnih znanj, strokovnjake s pogajalskimi sposobnostmi nasproti zasebnemu sektorju, finančnim institucijam in infrastrukturnim izvajalcem. To je zagotovilo za boljše izvedene projekte in boljše rezultate.
- Agencije JZP vodijo **standardizirane postopke**, ki se začnejo s konsistentno pripravljenimi zahtevami za predloge zasebnemu sektorju, ki se tako lahko lažje poistoveti s principi projekta JZP. Ti postopki zmanjšujejo transakcijske stroške, privabljajo globalne zasebne partnerje in tako povečujejo tekmovalnost projekta ter prinašajo večje inovacije in vrednost za denar.
- Agencije JZP so sposobne zagotoviti **institucionalno hranjenje pridobljenih izkušenj**, znanj in dobrih praks, kar lahko pomeni sistematično vključevanje zasebnega sektorja v izboljšave, modernizacijo in optimizacijo javnega sektorja (povzeto po Farrugia, Reynolds, Orr 2008: 27)

Glede na vloge in odgovornosti raziskava navaja dva tipa agencij JZP:

- Nadzorni organi (Review Bodies): Te agencije so predvsem odgovorne za nadzor in pregled ekonomskih načrtov JZP projektov, zagotavljanje informacij in

---

<sup>81</sup> Raziskava Collaboratory for Research on Global Projects; Farrugia, Reynolds, Orr: Public Private Partnership Agencies: A Global Perspective, 2008

<sup>82</sup> Highways Agency – UK, Infrastructure Ontario, MAPPP (France), Parpublica PPP (Portugal), Partnerships BC, Partnerships South Australia, Partnerships UK in South Africa PPP Unit

argumentov za odločevalske organe (Francija, Južna Afrika, Avstralija, Portugalska)

- Agencije celostnih storitev (Full Service Agencies): Poleg nadzora in pregleda projektov skrbijo še za svetovanje ostalim agencijam na področju JZP, razvijanje trga JZP ter pogosto nudijo tudi finančna sredstva za projekte – kreditiranje, (Kanada, Velika Britanija, Britanska Kolumbija).

Tretja kategorija agencij JZP so t. i. centri odličnosti (Center of Excellence), ki so v nekaterih zgoraj navedenih agencijah JZP že vključeni. Centri odličnosti nimajo nadzorne ali pregledne funkcije, prav tako nimajo svetovalne funkcije, ampak imajo funkcijo zbiranja dobrih praks, primerov, osnutkov pogodb, informiranja zainteresirane javnosti. Navadno so centri odličnosti prehodna agencija JZP na poti k bolj operativni agenciji JZP.

Raziskava primerja vloge agencij JZP tudi skozi posamezne faze procesa nastanka, izvajanja in nadzora nad projekti JZP. Vloge agencij lahko primerjamo na štirih področjih:

- Podjetniško planiranje (Business Planning), ki zajema ocenjevanje izvedljivosti projektov, razvoj podjetniških planov, potrjevanje projektov JZP, zagotavljanje analiz za odločevalske organe ter strokovno in finančno podporo pri projektih. Vse raziskovane agencije JZP nimajo pristojnosti formalnega odločanja o potrditvi projektov JZP. Pristojnost odločanja v večini držav pripada vladam, lokalnim oblastem oz. različnim drugim oblastem glede na tip državne ureditve. Vse raziskovane agencije, z izjemo Kanade, so odgovorne za izvedbo študij izvedljivosti projektov, poslovno planiranje projektov in pripravo argumentov za odločevalske organe. V večini držav je bilo ugotovljeno, da se te odločitve večinoma v celoti upoštevajo v procesu potrjevanja projektov JZP. Večina raziskovanih agencij (Portugalska, Velika Britanija, Britanska Kolumbija) nudi zgoraj navedene usluge tudi drugim linijskim agencijam v ministrstvih, ostale (Francija, Avstralija, Južna Afrika) pa le pregledajo pripravljene študije, ki jih pripravijo druge agencije v ministrstvih. Večinoma torej velja, da so centralne agencije JZP tiste, ki pripravijo ali pregledajo celotno dokumentacijo za vse projekte JZP v državi.
- Področje javnega naročanja, ki zajema razvoj standardov in dokumentacij za javne razpise, strokovno podporo pri izvedbi javnih razpisov, vrednotenje ponudb in podporo pri pripravi pogodb. Vse raziskovane agencije so vpete v izvedbo javnih razpisov za projekte JZP. Nivo vključitve je pogosto odvisen od karakteristik posameznega projekta. Npr. Velika Britanija je razvila standardiziran postopek javnih razpisov, ki omogoča

večini ministrstev, da sama izvedejo postopke, agencija je prisotna le pri velikih in kompleksnih projektih. Avstralija ima standardizirano obliko javnih razpisov, kjer agencija samo nadzira potek. Zaključimo lahko, da agencije pripravljajo standardizirane postopke javnih razpisov, vsekakor pa izvajajo tudi nadzor nad izvajanjem teh postopkov.

- Implementacija projektov JZP, ki zajema projektno vodenje, zagotavljanje finančnih virov in tehnično podporo. Večina raziskovanih agencij ni vključena v implementaciji projektov JZP, ampak se njihova vloga konča pri izbiri zasebnega partnerja in sklenitvi pogodbe. Izjema pri tem so Velika Britanija, Britanska Kolumbija in Kanada, kjer so agencije JZP vključene tudi v projektno vodenje in tehnično podporo pri projektih JZP. Kanada in Velika Britanija sta vključeni tudi v financiranje projektov JZP, Partnership UK je edina agencija, ki razpolaga tudi z lastnimi sredstvi za financiranje projektov JZP.
- Razvoj trga JZP, ki zajema hranjenje in razdelitev dobrih praks, odnose z zainteresirano javnostjo, razvoj politike JZP in razvoj trga JZP na zasebni strani. Vse raziskovane agencije so vključene v proces izboljšanja klime v državi za razvoj JZP transakcij. Splošno pravilo velja, da bolj kot so agencije podaljšana roka vlad, bolj so aktivne na področju razvoja trga JZP. Prav tako velja, da boljši kot je odziv zasebnega sektorja pri projektih JZP, manj je aktivnosti na področju razvoja trga JZP in več na področju implementacije dobrih praks in izkušenj (povzeto po Farrugia, Reynolds, Orr 2008: 28–35).

Ustanovitev centralne enote pomeni jasen signal potencialnim zasebnim investitorjem in javni upravi na vseh ravneh, da ima država resne namene po vključitvi koncepta JZP v aktivno delovanje državne in lokalnih oblasti. Prav tako s centralno enoto državna oblast uradno vključuje JZP v vladne proračunske plane in razvojno politiko. Najpomembnejše naloge centralne enote JZP so (povzeto po Mrak 2006: 94–96):

- V začetni fazi je najpomembnejša funkcija identifikacija projektov, ki bi jih lahko izvedli kot pilotne projekte JZP. Pilotni projekti predstavljajo bazo, s katero centralna enota usposablja sama sebe z operacionalnega vidika in z vidika cikla JZP.
- Druga faza je priprava in vzpostavitev standardizirane strukture in procedur za individualne projekte, ki jih centralna enota pripravi na podlagi prej izvedenih pilotnih projektov. Ta faza predstavlja temeljno fazo v procesu institucionalizacije JZP. Standardizacija navadno zavzema ureditev tipičnih procedur, pripravo tipičnih pogodb, oblikovanje publikacij primerov dobrih praks in oblikovanje konceptualnih

dokumentov v smislu navodil za pripravo projektov. Standardizacija je tudi sama po sebi sredstvo za promocijo JZP pri potencialnih investitorjih in pri vladnih ter lokalnih organih. Uspešno izvedeni pilotni projekti in standardizacija postopkov so prvi korak v smeri delujočega sistema.

- Ključnega pomena pri vzpostavitvi delujočega sistema je tudi dvig znanja na vseh ravneh državnih in lokalnih vlad, kar je tudi naloga centralne enote. Raziskave so pokazale, da je ravno raven znanja administracije na ravni nacionalne in lokalnih vlad največja gonilna sila razvoja JZP. Pomembna so predvsem specializirana znanja na področjih finančnih analiz, delitve tveganj, oblikovanj in vodenj projektov, globalnih trendov na posameznih področjih in druga znanja.
- Ena pomembnih vlog centralne enote je tudi vzpostavitev sistema tesnega sodelovanja in komunikacije med nacionalno vlado, ministrstvi in lokalnimi oblastmi pri projektih JZP. Učinkovito pripravljen program potreb in ciljev sofinanciranja projektov mora biti ustanovljen na ravni sodelovanja različnih nivojev oblasti. Pri tem mora centralna enota igrati glavno vlogo<sup>83</sup>.
- Za vzpostavitev zaupanja zasebnega sektorja v JZP je poleg jasnega konsenza vseh nivojev oblasti nujno tudi popolno informiranje javnosti o uporabnosti JZP in vzpostavitev komunikacijske mreže s čim širšim spektrom interesnih skupin, ki so kakorkoli zainteresirane za sodelovanje v projektih. Pri tem mora ključno vlogo odigrati centralna enota.
- Zadnja pomembna naloga centralne enote je vzpostavitev in izvajanje pravnega in učinkovitega nadzora nad vzpostavljanjem in izvajanjem projektov JZP. Pri tem ne gre samo za zagotavljanje vrednosti za denar za končne uporabnike, ampak tudi za nadzor nad pogodbenimi obveznostmi javnega in zasebnega sektorja v fazi konzultacij o projektu. Bistvo nadzora centralne enote je zagotavljanje učinkovitosti, ekonomičnosti in pravičnosti projektov JZP. Prav tako pa je ravno nadzor tisti, ki lahko odkrije pozitivne in negativne izkušnje, ki se nato uporabijo kot izboljšave v naslednjih projektih. Nadzor je poleg osnovne funkcije tudi gonilo razvoja.

---

<sup>83</sup> Zavedati se je potrebno, da le jasno določena pravila in načini sodelovanja lahko vzpostavijo potrebno zaupanje zasebnega sektorja za sodelovanje v projektih JZP.

### ***3.2.5 Razvoj institucionalizacije javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji***

ZJZP predvideva tudi institucije, ki naj bi igrale posebno vlogo pri urejanju področja JZP. ZJZP predvideva ustanovitev Sveta za JZP in posebno vlogo ministrstva za finance na tem področju, ki naj bi spremljalo razvoj JZP v RS, oblikovalo strokovne predloge za spremembo predpisov in nudilo strokovno pomoč državni in lokalni ravni pri oblikovanju razmerij JZP.

ZJZP v 6. poglavju predvideva tudi institucionalizacijo JZP. Zakon daje vodilno vlogo v procesu institucionalizacije ministrstvu za finance RS, ki je ustanovilo posebno organizacijsko enoto **Sektor za javno-zasebno partnerstvo**. Naloge sektorja so organizacijske, svetovalne, promocijske in nadzorstvene.

Poleg tako ustanovljene posebne enote pa zakon predvideva tudi ustanovitev posebnega Sveta **Vlade za javno zasebno partnerstvo**, katerega namen je preučevanje politike in svetovanje na področju JZP, vodi ga minister, pristojen za finance, sestavljajo pa ga strokovnjaki z ekonomskega, pravnega in drugih področij JZP. Svet preučuje ključna vprašanja politike vodenja projektov JZP ter probleme, pomanjkljivosti ureditve na tem področju. Skladno s svojimi ugotovitvami pripravi predloge in pobude, ki jih predloži ministrstvu, ta pa Vladi RS. Operativno podporo nudi ministrstvo za finance. Število članov sveta, način imenovanja in trajanje mandatov določi Vlada RS s posebnim predpisom. Vlada RS je z odlokom o Svetu Vlade Republike Slovenije o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS, št. 61/07) in spremembi odloka (Ur. l. RS, št. 127/06) določila, da ima svet predsednika in 9 članov. Predsednik sveta je minister, pristojen za finance, član sveta se imenujejo na predlog ministra in sicer 2 izmed neodvisnih ekonomskih strokovnjakov, 2 izmed neodvisnih pravnih strokovnjakov, po enega predstavnika ministrstev za finance, gospodarstvo, promet, Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Službe Vlade RS za razvoj in evropske zadeve. Mandat članov traja 4 leta a so lahko ponovno imenovani, imeti morajo univerzitetno izobrazbo in biti morajo priznani strokovnjaki s področja financ, računovodstva in revizije, projektne vodenja ter obligacijskega pogodbenega prava.

Svet naj bi opravljal svetovalne in strateške naloge na področju JZP in preučeval ključna vprašanja in probleme politike vodenja projektov JZP. V skladu s svojimi ugotovitvami oblikuje predloge in pobude ministrstvu in Vladi RS v nadaljnjo presojo.

Ministrstvo za finance – Sektor za JZP naj bi tako prevzel razvojno-sistemske naloge in izvedbene naloge, ki ministrstvo za finance postavljajo v funkcijo centralne enote za JZP. Prav tako mora ministrstvo za finance usklajevati projekte JZP s proračunskim planiranjem in voditi evidenco pogodb JZP ter skrbeti za izobraževalno-promocijske akcije o možnostih za JZP na državni ali lokalni ravni.

Slovenija je svojo jasno namero o vključitvi zasebnega sektorja v financiranje in upravljanje velikih javnih infrastrukturnih projektov nakazala že v koalicijskem sporazumu po volitvah v Državni zbor RS leta 2000. Prav tako je JZP našlo mesto v zavezah koalicije po volitvah leta 2004. Ekonomski razlogi so bili posebej podrobneje predstavljeni leta 2005 v Strategiji razvoja Republike Slovenije, kjer so kot glavne značilnosti navedene:

- Vključitev dodatnega zasebnega kapitala, ki bi zmanjšal razkorak med potrebami po investicijah in infrastrukturi na eni strani ter razpoložljivimi javnimi sredstvi na drugi strani.
- Boljša porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem.
- Potencialno nižji stroški projektov zaradi sinergijskega učinka in inovativnih pristopov zasebnega sektorja pri planiranju in vodenju projektov.
- Zaradi potencialno hitrejšega razvoja in realizacije projektov, kot kažejo primeri drugih držav so projekti JZP veliko prej speljani od ideje do zaključka kot projekti, oblikovani v javnem sektorju.

Glede na to, da je Republika Slovenija šele na začetku razvoja JZP, je nujno potrebno razviti ekonomske kategorije in politično podporo za hitrejši razvoj. Mrak poudarja, da je pomembno spodbuditi razvoj predvsem na treh področjih:

- Definicija vsebinskih prioritet in zagotovitev širšega konsenza v celotni državi za koncept JZP. Javni sektor mora pripraviti strategijo, kjer mora opredeliti vlogo zasebnega sektorja na državnem in sektorskih nivojih financiranja in investiranja v javno infrastrukturo. Pomembna je tudi razprava v pristojnih telesih nacionalnega parlamenta, kot pomoč pri vzpostavljanju konsenza.
- Priprava in sprejetje zakonodajnega okvirja JZP, ki mora jasno začrtati vlogo zasebnega sektorja in financiranja investicij.
- Razvoj institucionalne podpore na terenu, ki se je po izkušnjah uspešnih držav izkazala kot najpomembnejša potrebna razvojna točka, ki lahko bistveno prispeva k hitrejšemu razvojnemu prodoru JZP (povzeto po Mrak 2006: 93).

Avtorji so v fazi sprejemanja zakonodaje o JZP v RS nakazali več možnih rešitev za institucionalno ureditev tega področja. Največ avtorjev je predlagalo podobne rešitve, kot jih poznajo na Irskem in v Veliki Britaniji, ki veljata za zelo napredne države na področju JZP. Tako naj bi RS v svojem modelu institucionalizacije zajela kombinacijo mešanega modela in decentraliziranega modela.

Ta model naj bi v osnovi zasnoval centralno enoto JZP z intenzivno pristojnostjo koordinacije in manjšim številom sektorskih enot JZP, ki se osredotočajo na posamezne projekte in izbiro zasebnih partnerjev. Razlogi za vzpostavitev kombiniranega modela so naslednji:

- Možnost boljše koordinacije: Centralna enota JZP lahko odigra ključno vlogo koordinatorja v pripravi in implementaciji politike JZP. Prav tako lahko prenese dobre prakse v različne predele javne uprave.
- Potencial za razvoj »centra odličnosti« (Center of excellence, povzeto po Mrak, 2006: 98): Če centralna enota uspe zagotoviti ustrezno kadrovske zasedbo, lahko zaradi relativne majhnosti države preraste v centralni center odličnosti na področju JZP, ki zagotavlja najvišjo obliko tehnične in strokovne podpore projektom po celotni državi.
- Hitrejša implementacija sprejetih odločitev: Centralna enota lahko lažje vzpostavi potrebne pogoje za hitro in učinkovito implementacijo sprejetih ekonomskih politik.
- Možnost večje konsistentnosti politik preko individualnih sektorjev: Centralna enota mora zagotavljati konsistentnost politik JZP, je pa tudi zaradi svoje povezovalne vloge primerna za oblikovanje in izvajanje politik med sektorji.
- Možnost prilagoditve potreb med ministrstvi in lokalnimi oblastmi: Kombinirani model je zelo fleksibilen glede na vlogo, ki jo imajo ministrstva in lokalne oblasti pri izvajanju JZP. Centralna enota lahko tako povezuje lokalne oblasti in ministrstva, da delujejo na projektih JZP preko sektorskih JZP enot.

Po mnenju Mraka, naj bi RS vzpostavila sistem institucionalizacije, ki bi obsegal centralno enoto JZP, omejeno število sektorskih JZP enot in nadzorno telo JZP. Vsa tri telesa naj bi si med seboj porazdelila naloge na v nadaljevanju opredeljen način:

- Centralna enota JZP: Razvoj politik, procedur, priprava primerov dobrih praks in vodenje projektov JZP v vseh sektorjih. Prav tako naj bi centralna enota oblikovala in upravljala z interesi privatnega sektorja v projektih, zagotavljala pretok informacij in znanj med deli administracije, oblikovala in ažurirala baze podatkov in praks, zagotavljala podporo sektorskim enotam JZP, ministrstvom in lokalnim vladam. Njena naloga je prav tako vzpostavitev in vzdrževanje konstruktivnega dialoga med ključnimi zainteresiranimi institucijami, zagotavljanje znanj in operativne podpore na področju prava in ekonomije, priprava dokumentov za vlado, nadzor nad projekti in evalvacija, skrb za vrednost za denar, prepoznavanje novih poslovnih priložnosti in možnosti in zagotavljanje možnosti za dovolj velik dotok projektov JZP v državi.
- Sektorske enote JZP: Te naj bi se ustanovljale na ministrskih ravneh in naj bi skrbele za številne projekt JZP. Njihove naloge naj bi zajemale vzpostavitev procesov zaznave projektov JZP, njihov razvoj vključno s postopki izbire zasebnih partnerjev v sodelovanju s centralno enoto. Prav tako naj bi organizirale potrebno tehnično znanje za projekte, ki so povezani z aktivnostmi ministrstev, kjer so locirane enote. Seveda pa naj bi sektorske enote skupaj s centralno enoto skrbele za dialog s ključnimi institucijami.
- Nadzorno telo JZP: Glede na to, da je zavedanje o posameznih prednostih in slabostih JZP v RS precej na nizki ravni tudi v strokovni javnosti, naj bi nadzorno telo z uglednimi strokovnjaki poskrbelo za ustrezno strokovno debato in strokovno poenotenje koncepta razvoja JZP v RS. Dialog naj bi stekel med predstavniškimi telesi na nacionalni in lokalni ravni, med bankami in podjetniškimi združenji, akademskimi krogi in zainteresirano strokovno javnostjo.

### **3.3 RAZVITOST REPUBLIKE SLOVENIJE NA PODROČJU JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV**

Republika Slovenija spada med države centralne in vzhodne Evrope, ki so institut JZP začele dokaj pozno zakonodajno urejati, še pozneje pa ta institut vpeljevati v prakso. Za potrebe razvitosti Republike Slovenije z ostalimi državami bomo uporabili poročilo (The European PPP Expertise Centre (2009): European PPP Report 2009) Evropskega raziskovalnega centra



za JZP<sup>84</sup>. Raziskava povzema ureditve in dosežke na področju JZP v državah članicah EU in državah kandidatkah z vstop v EU, zajema pa pregled stanja na trgu JZP v Evropi, ureditve držav in projekte JZP v državah. Za potrebe naše naloge se bomo osredotočili na primerjavo Republike Slovenije z Avstrijo, Madžarsko, Češko, Slovaško, Poljsko, Srbijo in Hrvaško. Osredotočili se bomo predvsem na sosednje države, t. i. države v tranziciji in države Balkana. Primerjali bomo države po več kriterijih:

- Osnovna ureditev JZP v državi,
- Odgovor države na kreditno krizo na področju JZP,
- Projekti po področjih (ceste, odpadki/voda, letališča, zdravstvo),
- Prihodnost JZP v državi.

Za potrebe naloge v tem razdelku bomo povzeli ugotovitve raziskave na področju državnih ureditev JZP, projektov in prihodnosti na področju JZP.

### ***3.3.1 Osnovna ureditev javno-zasebnih partnerstev v državah***

Avstrija je v programu 2007 zapisala, da želi učinkovito in hitro implementacijo predvsem regionalnih infrastrukturnih projektov s centralnim upravljanjem JZP. Osredotočili so se predvsem na ceste, železnice in energetske projekte. Vlada se je odločila za ustanovitev kompetentnega centra JZP za upravljanje tega procesa v prihodnosti. Leta 2009 je bil ta proces zaustavljen z odločitvijo vlade, da bo te projekte izpeljala na tradicionalen način z javnimi sredstvi. Odnos do JZP se razlikuje od regije do regije, nekatere regije gledajo na ta proces bolj pozitivno. Avstrija je svojo zakonodajo na področju javnih razpisov dopolnila leta 2006 z EU regulativami, kar pa ni bistveno pospešilo procesa JZP. Madžarska je svojo zakonodajo na področju javnega naročanja začela dopolnjevati leta 2003 in končala leta 2009. Prav zadnje spremembe so bistveno vplivale na proces JZP. Predvsem so se spremenila zakonska določila, ki se nanašajo na področje koncesij, predvsem v povečevanju kompetitivnega dialoga v procesu javnega razpisa. Madžarska je ustanovila tudi enoto za javno naročanje v okviru ministrstva za promet, telekomunikacije in energijo. Za Madžarsko še vedno velja, da nima jasno izražene politične volje za izpeljavo projektov preko koncepta JZP, je pa sredi reformiranja procesov javnega naročanja. Na Češkem je opaziti vpad

---

<sup>84</sup> The European PPP Expertise Centre (EPEC) je ustanova, ki je bila ustanovljena s strani Evropske investicijske banke in Evropske komisije septembra 2008. Namen ustanovitve je sodelovanje med Evropsko investicijsko banko, Komisijo EU, državami članicami EU in državami kandidatkami za vstop v EU. Glavna naloga EPEC je povečanje sodelovanja javnih sektorjev članic za učinkovito pripravo projektov JZP.

zanimanja centralne vlade za JZP projekte, ki niso več prioriteta. Na lokalni ravni je stanje nekoliko bolj pozitivno, saj so lokalne vlade bolj naklonjene novim oblikam financiranja projektov v javnem interesu. Spremembe zakonodaje na področju javnega naročanja so v teku, so v zakonodajni proceduri, ni pa še popolnoma jasno, če bodo v celoti sprejete. Predlagatelj sprememb zakonodaje je ministrstvo za regionalni razvoj. Spremembe, ki so jih začeli uvajati leta 2006 predvsem na področju koncesij so bile v večini prežete s pomanjkanjem politične volje za razvoj JZP. Drugačna slika je na Slovaškem, kjer vlada v celoti podpira razvoj področja JZP, kjer pa nesistematična zakonodajna podlaga JZP še vedno preprečuje hitrejši razvoj. Predvsem so bile sprejete ad hoc spremembe zakonodaje, ki so služile predvsem za izpeljavo posameznih projektov. Ekspertna skupina ministrstva za finance je pripravila predlog sprememb, ki so povezane predvsem s strategijo 2007 do 2013. Glavni predlog je ustanovitev slovaške centralne enote za pomoč pri izvajanju projektov JZP. Prav tako so izdali 5 smernic uveljavljanja dobrih praks, direktno podporo države pri izvedbi izvedbene študije za določene projekte v nacionalnem interesu in organizacijo seminarjev, delavnic in konferenc za javni sektor. Poljska se je v zadnjih letih soočila s kritikami črpanja sredstev iz EU skladov, kar je pospešilo razvoj iskanja rešitev za infrastrukturne projekte preko JZP. Februarja 2009 je država sprejela zakonski akt na področju JZP a še vedno ostaja nekaj področij nedorečenih. Predvsem nastajajo problemi pri sektorskih določilih, ki bi se morala uskladiti z zakonodajo za učinkovitejše omogočanje financiranja preko JZP. Leta 2008 je Poljska ustanovila Centrum JZP, katerega sestavlja 40 članov iz javnega in zasebnega sektorja, kar naj bi omogočil večji pretok informacij in izkušenj med ključnimi akterji v procesu JZP. Deluje kot vladna agencija in organizira 16 regijskih konferenc pod okriljem ministrstva za finance. Zakonodajno je področje JZP na Poljskem urejeno v okviru zakonodaje o javnem naročanju in posebnem zakonu o koncesijah. Hrvaška kot država kandidatka za vstop v EU na številnih področjih prilagaja svojo zakonodajo določilom EU. JZP se razvija predvsem na lokalni ravni saj pa so lokalne vlade v odnosu do nacionalne precej premalo avtonomne, kar vpliva na zamude pri obstoječih projektih in zmanjšanju novih projektov. Novembra 2008 je Hrvaška sprejela novo zakonodajo JZP, ki določa pogodbeno JZP in statusno obliko JZP, prav tako ustanavlja centralno agencijo JZP, ki naj bi oblikovala močnejšo strukturo za izvajanje projektov JZP. Agencija mora pred začetkom projekta JZP in pred podpisom podati svojo odobritev projekta. Proces JZP je na Hrvaškem določen s posebnim zakonom, potrebno bo pa še kar nekaj časa, da bodo projekti JZP učinkoviteje zaživel v praksi. V nasprotju s Hrvaško Srbija nima oblikovane zakonodaje, ki bi podpirala področje JZP, proces oblikovanja zakonodaje poteka, vendar je počasen zaradi pomanjkanja

znanja in transparentnosti. Zakonodaja na področju javnega naročanja še ni usklajena z zakonodajo EU. Glede na nekatere pretekle neuspešne poskuse projektov JZP to vpliva na negativno vrednotenje JZP v srbski družbi. Tako so propadli projekti Beograjskega letališča in avtocestni projekti, izpeljan pa je bil prvi uspešen prenos 51 % deleža države v Srbski naftni družbi na ruski Gazprom, kar predstavlja prvo transakcijo JZP v Srbiji, ki pa je bila izpeljana bolj na način privatizacije in z direktnimi pogajanja s partnerjem kot preko javnega razpisa. Če bi v tem kontekstu primerjali Slovenijo z državami v regiji, bi lahko ugotovili, da ima Slovenija zgledno urejeno zakonodajno področje JZP, ki pa v praksi ne prinaša dovolj dobrih rezultatov. ZJZP je začel veljati leta 2007 in temelji na zakonodajnih osnovah EU na tem področju. V primerjavi z ostalimi državami naša zakonodaja zahteva obvezni test o možnostih JZP nad 5.278.000 €. Prav tako je bila ustanovljena centralna enota v okviru ministrstva za finance, ki naj bi nadzirala proces JZP in beležila dobre prakse. ZJZP je prav tako vzpostavil Svet za JZP kot glavno usmerjevalno telo na področju nadaljnjega razvoja področja JZP. ZJZP je generalno uporaben po načelu subsidiarnosti, kar pomeni, da se uporablja tam, kjer projekt JZP ne ureja kakšna druga zakonska podlaga. Prav tako je ZJZP povečal transparentnost pri dodeljevanju in črpanju EU sredstev.

### ***3.3.2 Odgovor države na kreditno krizo na področju javno-zasebnih partnerstev***

Avstrija je država, ki je po poročilu IMF iz Junija 2009, dobro reagirala na finančno krizo. Svoje gospodarstvo je spodbudila z zmanjšanjem davkov ter podporo bankam, tako da je samo ena banka zašla v likvidnostno krizo. Prav tako je avstrijska vlada napovedala nove investicije v infrastrukturo, kjer pa ni specifičnih določil, da bi te investicije izvedli preko projektov JZP. V nasprotju z Avstrijo se je Madžarska v finančni krizi srečala z velikim javnofinančnim dolgom, ki od države zahteva bistveno zmanjšanje javnofinančnih izdatkov. To se je takoj pokazalo na področju JZP, kjer so se vsi večji projekti začasno ali trajno prekinili. Investicije v infrastrukturo na prioriternih področjih države so omejili na 3 % skupnih proračunskih prihodkih, kar bistveno vpliva na razvoj JZP. Prav tako se je na Madžarskem povečalo tveganje izpeljave projektov, predvsem zaradi nezaupanja zasebnega sektorja v državo, tako da perspektiva za JZP ni dobra. Češka je slovela do leta 2008 kot zgodba o uspehu na vzhodu Evrope, njen razvoj je temeljil predvsem na izvozu. Češka je sprejela protikrizni paket reform aprila 2009, premier pa je odstopil po glasovanju o zaupnici

marca 2009. Hiter razvoj Češke je bil povezan tudi s številnimi investicijami v infrastrukturo, ki pa so se večinoma financirale z javnimi sredstvi, ne pa z JZP. Slovaška je uvedla evro januarja 2009, v obdobju 2004–2009 je dosegala visoko rast BDP, tudi do 10 % na letni ravni. Slovaška je sprejela številne protikrizne ukrepe, ki pa so bili precej neenotni. Nekateri projekti JZP so bili prekinjeni, ministrstvo za kulturo je predstavilo projekt objekta nacionalne televizije in radia, prav tako so se prekinili vsi trije največji avtocestni projekti JZP. Na Slovaškem so banke ohranile relativno dobro pozicijo v krizi, čeprav so, kot drugje v Evropi, tudi na Slovaškem zaostrele pogoje za pridobitev kreditov. Poljska je sprejela 8 milijardni program prodaje deležev države, predvsem prodaje poljske energijske skupine, s katerim naj bi bistveno povečala program investiranja v infrastrukturne projekte. Številne infrastrukturne projekte naj bi izpeljali do volitev in evropskega prvenstva v nogometu leta 2012. Na področju gradnje avtocest so na Poljskem zastavljeni trije veliki projekti, ki pa so vsi zašli v probleme s financiranjem s strani zasebnih partnerjev. Dva projekta so rešili krediti EIB, eden pa je bil prekinjen. Glede na številne fiskalne omejitve tako na državni kot tudi na lokalnih ravneh, so postali projekti JZP izhod v sili, saj omogočajo izogibanje fiskalnim omejitvam. Tako so se začeli pripravljati številni projekti JZP, predvsem na področju gradnje parkirnih kapacitet, kanalizacijskih omrežji, oskrbe z vodo in potencialno tudi cestne projekte. V nasprotju z državami, ki so že članice EU, poročilo navaja, da je srbsko gospodarstvo že tako v slabem stanju, dodatno pa je to stanje še poslabšala gospodarska recesija. JZP je koncept, ki je v Srbiji šele v zametkih in tako ni presenetljivo, da ga tudi v protikriznih ukrepih ni mogoče zaslediti. Dodaten argument za neuporabo JZP v infrastrukturnih projektih je tudi dejstvo, da sta EIB in EBRD obljubila veliko podporo Srbiji pri investicijskih projektih. Prav tako je Hrvaška zaradi krize prisiljena v krčenje proračunskih izdatkov, kar se kaže v zmanjšanju in odpovedih infrastrukturnih projektov, kar vključuje tudi JZP. Številni projekti so se prekinili, odpovedali ali spremenili v javno naročniška razmerja. Prav tako je Hrvaška spremenila zakonodajo na področju JZP, kjer lokalne skupnosti nimajo več pristojnosti samostojnega odločanja o JZP, saj mora biti vsak projekt JZP financiran iz državnega proračuna. Omenjene spremembe in finančne težave zasebnega sektorja so prav gotovo razlog, da se bodo JZP v naslednjem obdobju zmanjšale. Poročilo za Slovenijo navaja, da je finančno krizo preživela dokaj uspešno, da je usmerila svoje aktivnosti v zaščito kapitalskih rezerv in likvidnost slovenskih bank. Tako je Slovenija januarja 2010 dala za 1 milijardo evrov obveznic in 12 milijard evrov jamstev za finančne institucije, gospodarske subjekte in družbeno potrošnjo. Kljub proti kriznim ukrepom pa se je ekonomska aktivnost zmanjšala, predvsem pa so se poslabšale možnosti financiranja projektov, kar vpliva na upad JZP. Vse države v centralni in

vzhodni Evropi so se znašle v finančni krizi, vse se srečujejo z javnofinančnimi omejitvami in pomanjkanjem sredstev za investicije v JZP.

### ***3.3.3 Projekti po področjih***

Avstrija je v letu 2007 zaprla projekt JZP za avtocestni odsek A5 od Dunaja do meje s Češko. Ta projekt je predstavljal prvi uspešen projekt, ki naj bi vodil k svetli prihodnosti JZP v državi. Kasneje je upravljanje tega projekta pokazalo, da ga ni bilo mogoče v celoti izvesti kot projekt JZP. Na drugi strani je bilo kar nekaj regionalnih cestnih projektov zgrajenih preko JZP. Pokazalo se je tudi, da so različne regije različno podpirale JZP, nekatere so JZP celo nasprotovale. Na področju železnic je veliko projektov v fazi odločanja, ali se bodo izpeljali preko JZP, v prvem primeru Summerau – Spielfeld pa se je pokazalo, da se za JZP Avstrija ni odločila. Na področju odpadnih voda in komunalnih odpadkov je zaživel veliko projektov. Prav tako je na področju zdravstva kar nekaj projektov JZP že uveljavljenih, kot npr. bolnišnica Oberndorf, kar nekaj projektov pa je še v fazi oblikovanja. Madžarska je skladno s finančno strategijo uveljavila prioriteto listo projektov javne infrastrukture, ki naj bi bila financirana preko inštituta JZP. Eden največjih JZP projektov na Madžarskem se izvaja na področju šolstva, ki so ga začeli leta 2003 kot Universitas program. Pod tem programom je bilo obnovljenih ali na novo zgrajenih veliko univerz, študentskih domov in ostale potrebne infrastrukture na področju izobraževanja. V ta projekt je vključenih 22 madžarskih univerz. Številni projekti na področju šolstva so bili v zasnovi, ampak so zaradi finančne krize prestavljeni. Številne težave pri projektih JZP so se pojavile zaradi madžarskega centralnega statističnega urada, ki je dovoljeval projekte JZP le, če so bili kategorizirani kot zasebna investicija. Drugi problem se je pojavil z dovoljenjem za uporabo stavb državnih univerz za projekte JZP. Na področju cest je bilo zasnovanih kar nekaj projektov avtocestnih odsekov, prioriteta pa odseka M5 in M6, pri tem je potrebno poudariti, da se projekta do sedaj nista v celoti vodila po načelih JZP. Češka je na področju cest objavila razpis za JZP avtocestnega odseka D3, ki pa je bil septembra 2009 umaknjen zaradi nepripravljenosti češkega parlamenta, da bi tveganje razlastitve parcel prenesel iz zasebnega partnerja na javnega. Banke namreč niso bile pripravljene financirati projekta, če bi pravica do razlastitve ostala na strani zasebnega sektorja. Prav tako se pripravlja projekt 25-letne koncesije za avtobusno postajo v mestu Trebič. Projekti na področju železnic so še v fazi pilotnih projektov, kjer je prvi pilotni projekt v predrazpisni fazi. Ta pilotni projekt naj bi vplival na kar nekaj

zasnovanih projektov na področju železnic, tudi največje investicije v progo Praga–Kladno. Prav tako se na področju zdravstva izvajajo pilotni projekti, ki naj bi v veliki meri vplivali na razvoj JZP na tem področju. Trenutno potekata dva pilotna projekta, od katerih je eden že propadel. Prav tako poteka pilotni projekt na področju pravne veje oblasti, in sicer projekt novih zaporov v Brnu. Na področju zagotavljanja vladnih prostorov se pripravlja projekt objektov ministrstva za industrijo in trgovino v Pragi in hotelskih zmogljivosti in parkirnih mest v okviru ministrstva za obrambo. V Ostravi se pripravlja projekt izgradnje stadiona za 30000 obiskovalcev, poleg tega je na področju športne infrastrukture predvidenih še nekaj projektov. Slovaška je na področju gradnje cest prvi projekt zaprla aprila 2009, in sicer odsek D1 Martin–Presov. Drugi projekt R1 pa so finančno zaprli avgusta 2009. Pri obeh projektih je prišlo do problemov financiranja, saj zasebni sektor ni zmožal zagotoviti dovolj finančnih sredstev. Slovaška je zato začela postopek za dodatno podporo s strani Evropske investicijske banke in Evropske banke za obnovo in razvoj. Slovaška je za dodatna sredstva podala garancijo in projekt D1 naj bi bil zaključen v letu 2010. Sektor gradnje cest in avtocest ima močno podporo slovaške vlade, zato je veliko projektov v pripravljanih fazah. Na področju odpadkov in voda je zastavljen projekt v Žilni, kjer naj bi ustanovili podjetje za zbiranje odpadkov, vzdrževanje cest, mestno razsvetljavo in pogrebne storitve. To podjetje bi bilo v javni in zasebni lasti, pogodba naj bi se sklenila za 20 let. Prav tako je v pripravi projekt JZP za letališče v Bratislavi, kjer naj bi razvili in zgradili nov pristajalni terminal, ki naj bi obsegal parkirnišča, železniško postajo, hotele in ostalo infrastrukturo. Na področju zdravstva Slovaška pripravlja 3 pilotne projekte, med katerimi je največji projekt vojaške bolnišnice. Na Poljskem je situacija na področju gradnje cest slabša od Slovaške, saj je kategorizirana graditev avtocest preko JZP problematična. Sicer se pripravljajo projekti 3 odsekov avtocest, ki naj bi Varšavo povezali z Berlinom, a so šele v začetnih fazah. Avtocestni odsek med Gdanskom in Torunom je bil sicer zgrajen preko JZP, ampak z visokimi sredstvi iz Evropske investicijske banke, Švedske razvojne agencije in Nordijske investicijske banke. Na področju železniškega prometa so svetla izjema samo železniške postaje, ki naj bi se gradile preko JZP, predvsem tudi v luči nogometnega prvenstva EURO 2012, medtem ko so železnice v državni lasti in ni enotnega programa razvoja in infrastrukturnih investicij. Na področju zdravstva si Poljska prizadeva pripraviti program rekonstrukcije, ki pa še ni objavljen. Projektov, ki bi jih izpeljali preko JZP, pa v zdravstvu še ni. Na področju zbiranja odpadkov in voda si država želi spremeniti zakonodajo, ki bi omogočila oblikovanje JZP projektov. Na področju šolstva JZP ni prioriteta, ker s tem Poljska nima izkušenj, hkrati pa je poljsko šolstvo sprejeto kot uspešno. Hrvaška je svoj razvoj na področju JZP pokazala najbolj na področju šolstva, kjer je

bilo izpeljanih 30 JZP projektov v zadnjih 5 letih, kjer v sodelovanju z zasebnim sektorjem deluje 23 osnovnih šol, zgrajenih pa je bilo tudi 7–8 športnih dvoran. Glede na posledice finančne krize na tem področju ni predvidenih novih projektov. Prav tako je bil odločen korak v smeri JZP narejen na področju gradnje avtocest, kjer so preko JZP v gradnjah vsi trije glavni odseki iz smeri Zagreba (Dubrovnik, Split, Rijeka), in sicer preko JZP med hrvaško vlado in podjetjem Strabag. Na področju zbiranja odpadkov so predvidena nacionalna in regijska zbirališča odpadkov, ki naj bi se gradila preko JZP, noben projekt pa se še ni začel. Za Srbijo je v zadnjih letih značilno, da je nekatere projekte na področju avtocest in zbiranja odpadkov zastavila kot JZP, ampak so vsi projekti zaenkrat še na čakanju. Problem Srbije je, da je začela pripravljati velike projekte, kot so npr. avtocestne povezave, ki pa jih niti organizacijsko niti finančno ni bil zmožna izpeljati. Republika Slovenija je v zadnjih letih odprla veliko projektov, med njimi tudi nekaj velikih, ki pa so večinoma zaradi gospodarske krize zašli v težave in so začasno zaustavljeni. Takšen primer je zagotovo največje JZP Emonika, ki naj bi vključevalo železniško in avtobusno postajo ter trgovinske, poslovne in stanovanjske objekte. Ta projekt naj bi Mestna občina Ljubljana izpeljala z madžarsko-kanadskim partnerjem, ki pa v finančni krizi ni bil sposoben zagotoviti dovolj finančnih sredstev. Podobna zgodba je s stadionom Stožice, kjer se prav tako zaradi finančnih in političnih razmer dela ne opravljajo po predvidenih časovnih planih. Javni del JZP Stožice, ki vključuje večnamenski stadion in dvorano naj bi bil dokončan do poletja 2010 in kot kaže bo to vendarle prvi projekt JZP, ki bo dokončan. Ocene o uspešnosti zastavljenega projekta bo mogoče podati šele po nekaj letih, ko se bo pokazalo, če je bil projekt dovolj življenjsko zastavljen, da bi dosegal zastavljene cilje. Na področju železnic je veliko govora o prestrukturiranju Slovenskih železnic preko JZP in s pomočjo tujega zasebnega partnerja, projekt pa še ni niti zasnovan. Na področju zdravstva je uveljavljenih veliko manjših koncesij, je pa v presoji tudi nekaj večjih projektov, kot so npr. bolnišnice. Na področju zbiranja odpadkov in urejanja voda je zaživel velik projekt v Mariboru, ki je bil financiran tudi s pomočjo Evropske banke za obnovo in razvoj.

### ***3.3.4 Prihodnost javno-zasebnih partnerstev v državah***

Prihodnost držav, ki jih primerjamo, je v veliki meri pogojena tudi s hitrostjo izhoda iz finančne krize. Vsekakor pa lahko pričakujemo, da bo imela finančna kriza tudi pozitiven učinek, predvsem v premiku razmišljanja k bolj inovativnim oblikam financiranja infrastrukturnih projektov, kot je JZP.

V Avstriji je v prihodnje pričakovati največ napredka na področju zdravstva in zbiranja odpadkov. Za Avstrijo je značilno, da je JZP delno razvila, ne prinaša pa še vidnih prihrankov na področju javnih investicij v infrastrukturne projekte. Na Madžarskem je zaznati predvsem pomanjkanje politične volje, kar bi se lahko spremenilo po volitvah leta 2010. Prihodnost razvoja JZP na Madžarskem je negotova, čeprav je po posameznih ministrstvih zaznati željo po razvoju instituta JZP, kar se kaže predvsem po vključevanju v pridobivanja znanja in izkušenj s tega področja. Prav tako velja podobna ugotovitev za Češko, kjer je zaznati ne dovolj izraženo politično voljo za izpeljavo projektov preko JZP. Na Slovaškem sta politična in strokovna klima veliko boljši, predvsem po uspešno vodenih projektih na področju avtocest. Pričakovati je, da se bo Slovaška precej hitro razvijala na področju JZP, predvsem zaradi težke javnofinančne situacije in interesa vlade, da financira projekte preko JZP. Še vedno pa ni pričakovati financiranja velikih projektov preko JZP, ki se bodo še naprej verjetno financirali s pomočjo mednarodnih finančnih institucij. Poljska sicer izraža politično podporo konceptu JZP, vendar v praksi se večina projektov financira s pomočjo sredstev EU. Do evropskega prvenstva v nogometu leta 2012 čaka Poljsko in Slovaško veliko investicij v infrastrukturo. Predvsem na Poljskem ne kaže najbolje z razvojem JZP predvsem z vidika, da so evropske finančne institucije pripravljene v veliki meri financirati investicije zaradi velikosti in potenciala države za EU trg. Za Hrvaško je jasno, da bo potrebovala veliko infrastrukturnih investicij, če bo želela zadostiti EU kriterijem, predvsem na področju cest, odpadkov, voda, telekomunikacij. Glede na to, da je finančna kriza prisilila Hrvaško k proračunskemu varčevanju, je pričakovati porast projektov JZP. Rast pa je zaznati na področju železniškega prometa, letališč in zdravstva. Za Srbijo je prihodnost JZP koncepta predvsem odvisna od hitrosti procesa vstopanja v EU. Sektorji, kjer se vsekakor pričakuje porast JZP, so predvsem oskrba z vodo in ostalimi viri energije, kjer pa je potrebno pričakovati še dokončanje faze privatizacije. Za Slovenijo raziskava navaja, da so zakonodajni temelji postavljeni zelo dobro, da je podlaga za oblikovanje JZP trdno vzpostavljena in da politika uradno podpira koncept JZP. Prav tako poročilo navaja, da se verjetno obstoječi in novi projekti ne bodo izvajali, dokler se ekonomska situacije ne izboljša.

### ***3.3.5 Pregled razvoja javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji med letoma 2007 in 2009***



V letu 2006 je bil v Sloveniji sprejet zakon, ki ureja JZP. Evidence o sklenjenih pogodbah JZP vodi ministrstvo za finance, natančneje Sektor za JZP, ki mora pripravljati letne analize in poročila. Analize so bile opravljene za leto 2007, 2008 in 2009.

Poročilo o letu 2008 navaja, da je vse več sklenjenih pogodb, na podlagi katerih zasebni sektor sodeluje pri izvajanju dejavnosti, ki jih tradicionalno zagotavlja država. Slovenija ima področje JZP urejeno še boljše, kot to zahteva Evropska unija, kar pa po navedbah poročila ni zagotovilo, da bo to zagotavljalo višjo stopnjo razumevanja tega inštituta. Poročilo navaja kot glavni razlog za preprečitev še večjega napredka v številu projektov, opredeljevanje vrednosti za denar<sup>85</sup>. Javni sektor se premalo zaveda, da sta za dobro izvedbo projektov JZP potrebna dober investicijski program in predinvesticijska zasnova ter da projekte, ki so ekonomsko neupravičeni ne gre prenašati na zasebni sektor. »Javno zasebno partnerstvo ni čarobna paličica, ki bo rešila potrebe po infrastrukturi, je le nabor različnih načinov financiranja leto.<sup>86</sup>« JZP je možno skleniti le v primeru, da so tveganja tako porazdeljena, da se z njimi strinjata oba partnerja. Poročilo v uvodu tudi omenja gospodarsko krizo, ki vsekakor vpliva na vsa področja našega življenja, poudarja pa, da je za dobre projekte vedno dovolj denarja in da JZP na področju javne infrastrukture lahko pomenijo pomemben prispevek k izhodu iz krize. Razloga za tako razmišljanje sta predvsem dva, in sicer da so JZP za zasebnega partnerja vsekakor varna in stabilna naložba ter da država s pomočjo zasebnega kapitala lahko izvede določene projekte, ki jih sicer zaradi proračunskih lukenj ne bi mogla.

Poročilo o sklenjenih oblikah JZP v letu 2009 jasno navaja, da na podlagi statističnih podatkov za leto 2008/09 lahko ugotovimo, da večjih sprememb v primerjavi s preteklim obdobjem ni mogoče zaznati. Javni sektor, tako na ravni ministrstev kot tudi na lokalni ravni, še vedno posega na področje JZP večinoma preko uporabe koncesijskih pogodb. Druge bolj kompleksne oblike, ki bi vključevale tudi gradnjo infrastrukturnih projektov, pa se še ne uporabljajo. Dodati je potrebno, da so bile koncesije mogoče tudi pred sprejetjem ZJZP, kar jasno kaže na ne dovolj veliko poznavanje in zavedanje JZP, da bi se koncept v praksi uporabljal za novejša, bolj kompleksna oblike JZP, zaradi katerih je bil ZJZP tudi sprejet. Vzrokov za takšno stanje je več, predvsem pa so izpostavljeni ne dovolj dobro poznavanje inštituta JZP, slabo pripravljene investicijske programe in majhnost slovenskih občin. Ekonomska šibkost občin se kaže predvsem v omejenem sodelovanju le-teh z lastnim

---

<sup>85</sup> Value for Money

<sup>86</sup> Poročilo o sklenjenih oblikah JZP v Republiki Sloveniji v letu 2008, Ministrstvo za finance, 2009, str. 6 (Dostopno na [www.gov.si](http://www.gov.si))

vložkom in posledično majhnimi pričakovanimi dobički, ki jih pričakujejo zasebniki. Sektor za JZP pri ministrstvu za finance navaja v poročilu za 2009 tudi soočanje z vse več napačnimi interpretacijami JZP, kar se kaže predvsem v prenosu tveganja na zasebnega partnerja. Vse več je projektov, kjer lokalne skupnosti podeljujejo posebne ali izključujoče pravice zasebnikom za izgradnjo ali posodobitev infrastrukture za dolga obdobja, brez ekonomskih razlogov. To pomeni, da je vse več projektov kategoriziranih kot JZP, ki pa so zaradi neustreznega prenosa tveganj na zasebnega partnerja javno-naročniška razmerja. Ministrstvo za finance v ta namen zahteva od vlade RS, da posodobi ZJZP in določi računovodske standarde, ki bi natančno opredelili, kdaj projekt lahko kategoriziramo kot JZP.

Poročilo navaja tudi spremembe Evropske komisije na področju JZP, kjer so bili sprejeti nekateri akti, za pospeševanje in urejanje JZP. Evropska komisija je sprejela uredbo 254/09, ki pojasnjuje računovodsko obravnavo različnih oblik JZP pri koncesionarjih, na podlagi katere tudi EUROSTAT pripravlja podrobnejša in spremenjena pravila računovodske obravnave. Prav tako je Evropska komisija v letu sprejela dokument za pospeševanje JZP v času svetovne finančne krize. Poročilo za 2009 tudi navaja, da se v praksi na strani javnega sektorja ne dovolj dobro izvaja nadzor. Javni sektor navadno vlaga svojo energijo do točke, ko se podpiše pogodba. Nadaljnji nadzor nad izvajanjem pogodb pa je večinoma pomanjkljiv.

Sektor za JZP ugotavlja tudi negativen trend pri poročanju občin o JZP. Slovenske občine se iz leta v leto slabše odzivajo na obvezno poročanje o projektih JZP, skladno z ZJZP. Za leto 2008 kar 13 občin ni posredovalo podatkov o sklenjenih pogodbah javno-zasebnega sodelovanja. Za leto 2007 je bilo takih občin 6. V letu 2009 so bile občine, ki niso posredovale podatkov, posebej pozvane s strani ministrstva za finance, da posredujejo podatke, vendar jih je večina odgovorila, da so podatki enaki predhodnim letom. Poročilo priporoča spremembo ZJZP z dopolnitvami kazenskih sankcij v primeru, ko občine ne posredujejo podatkov.

Slovenske občine so v letu 2008 v povprečju sklenile 1,86 pogodb o JZP, zaskrbljujoče je dejstvo, da kar 69 občin (32,85 %) nima sklenjene niti ene pogodbe, dodatno pa ima še 53 občin sklenjeno samo eno pogodbo v letu 2008, ena občina pa ima sklenjenih kar 14 pogodb JZP. Za leto 2009 so podatki še slabši, saj kar 77 občin (36,84 %) nima sklenjene niti ene pogodbe o JZP, kar je v primerjavi z leto 2008 kar 8 občin več. 49 občin je imelo v letu 2009 sklenjeno le eno pogodbo o JZP. V letu 2009 je imela povprečna slovenska občina sklenjene

1,95 koncesije, če pa pri tem upoštevamo samo občine, ki imajo sklenjeno vsaj 1 pogodbo, je povprečje 3,09 sklenjene koncesijske pogodbe.

Največ pogodb se nanaša na odvoz odpadkov, sledijo pogrebna in pokopališka dejavnost, distribucija zemeljskega plina, oskrba s pitno vodo in čiščenje voda ter vzdrževanje občinskih cest. V letu 2009 ima tako 45 občin sklenjeno koncesijsko razmerje za odvoz in odlaganje odpadkov. Te dejavnosti opravlja v Sloveniji 25 podjetij, ki imajo povprečno sklenjenih 2,6 koncesijskih pogodb (največ eno podjetje 11 koncesijskih pogodb). 55 koncesijskih pogodb je sklenjenih na področju pogrebne in pokopališke dejavnosti, ki jo v Sloveniji opravlja 22 podjetij (največ eno podjetje 8 koncesijskih pogodb). Na področju distribucije zemeljskega plina je sklenjenih 58 koncesijskih pogodb, od tega 39 koncesij za operaterja distribucijskega omrežja, 19 koncesij pa zavezuje operaterja tudi k izgradnji omrežja. To dejavnost opravlja v Sloveniji 14 podjetij (največ ima eno podjetje 14 koncesijskih pogodb). Na področju oskrbe s pitno vodo, čiščenja komunalnih, odpadnih in padavinskih voda je sklenjenih 57 pogodb. Na področju vzdrževanja občinskih cest ima 38 občin sklenjene koncesijske pogodbe, 2 občini pa koncesijo za vzdrževanje gozdnih cest. To dejavnost opravlja 25 podjetij. Dodatno imajo občine sklenjenih še 130 koncesijskih pogodb na drugih področjih, kjer prednjačijo plakatiranje (16), vzdrževanje javne razsvetljave in signalizacije (15), pomoč družini na domu (12), oskrba s toplotno energijo (10), linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu (10), urejanje in vzdrževanje javnih zelenih površin (7) in druge.

Poročilo za leto 2009 navaja tudi podatke o koncesijah po vrsti pravnega akta za leta 2007, 2008 in 2009.

Tabela 4: Podatki o vrsti koncesijskega akta

Vrsta pravnega akta	Število		
	2007	2008	2009
Družbena pogodba; izbirna lokalna javna služba	1	1	1
Javno pooblastilo	3	3	3
Koncesijska pogodba	256	367	280
Koncesija gradnje	1	1	2
Ni podatka	22	37	36
Pogodba	77	77	80
Soinvestitorstvo	1	1	1
Sporazum	1	1	1
Skupno podjetje (statusno partnerstvo)	1	4	4

Vir: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v RS v letu 2009, Ministrstvo za finance, dostopno na: <http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-08.nsf>

Iz zgornje tabele je mogoče ugotoviti pozitiven trend sklepanja koncesijskih aktov med letoma 2007 in 2008 ter vpad med letoma 2008 in 2009.

Občine so imele, na podlagi zakona o zdravstveni dejavnosti, podeljenih 1575 koncesij v letu 2008, v letu 2009 pa 1557 koncesij. Največ koncesij v letu 2009 je bilo podeljenih v Ljubljani (197), sledijo Maribor (91), Koper (50), Celje (48), Novo mesto (47), Murska Sobota (45) in Kranj (43). Ministrstvo za zdravje pa ima po poročilu za leto 2009 podeljenih 341 koncesij za opravljanje specialističnih ambulantnih dejavnosti.

Med pogostejšimi podeljenimi koncesijami poročilo za leto 2008 navaja še javne službe v visokem šolstvu, kjer je ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo sklenilo 28 koncesijskih razmerij, to število pa ostaja enako tudi v letu 2009. Sredstva iz državnega proračuna oz. proračuna lokalne skupnosti pa pripadajo tudi zasebnim šolam, ki izvajajo javnoveljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja ali gimnazijam.

Na podlagi zakona o rudarstvu, je Ministrstvo za gospodarstvo v letu 2008 dodelilo 219 koncesij, ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pa je s 26 izvajalci sklenilo koncesijsko razmerje za opravljanje javne službe za storitev institucionalnega varstva za starejše. Ministrstvo za promet je imelo v letu 2009 podeljenih 43 koncesij za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu ter 35 koncesij za graditev žičniških naprav. Za vzdrževanja avtocest prav tako na podlagi koncesijske pogodbe skrbi Družba za avtoceste v RS. Pri tem je potrebno opozoriti, da nekateri avtorji omenjajo to koncesijo Družbi za avtoceste RS (DARS) kot obliko kanaliziranja javnega dolga. Velike polemike so se namreč odvile o tem ali naj se dolgovi DARS-a štejejo v javni dolg ali ne. Ministrstvo za obrambo je imelo v letu 2009 sklenjenih 73 koncesijskih pogodb, ministrstvo za pravosodje pa 93 koncesij, večinoma za notarsko dejavnost. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je imelo v letu 2009 sklenjenih 40 pogodb z izvajalci storitev institucionalnega varstva za starejše, 51 koncesij z agencijami za posredovanje dela, 50 koncesij za posredovanje občasnih del študentom in dijakom in 12 koncesij za storitve zaposlitev rehabilitacije. Ministrstvo za kmetijstvo je podelilo 3 koncesije za kontrolo

pridelave ekoloških pridelkov, 14 koncesij in 6 enoletnih pogodb za opravljanje javnih služb strokovnih nalog v živinoreji, leta 2008 pa 169 koncesij za opravljanje veterinarske službe. Ministrstvo za okolje in prostor ima v letu 2009 podeljenih 498 koncesij za manjše hidroelektrarne, 6 za večje, 6 koncesijskih pogodb za ravnanje z izrabljenimi motornimi vozili, 11 koncesij za odvzem naplavin, 19 koncesij za rabo morja in 6 koncesij za upravljanje z ribniki in ribogojnicami. Geodetska uprava ima sklenjenih 263 dovoljenj za izvajanje geodetskih storitev. Ministrstvo za notranje zadeve ima sklenjenih 12 pooblastil za izvajanje programa izobraževanje in usposabljanje za varno vožnjo, 65 koncesij za avtošole.

Poročilo za leto 2009 jasno izraža dvom v sklenjene koncesijske pogodbe, iz katerih je samo zaradi naziva koncesijska pogodba še nemogoče sklepati na samo razmerje. Iz vzorčno pregledanih pogodb se je izkazalo, da nekatere ne vsebujejo prenosa tveganja na zasebnega partnerja, razen izgradnje, kar pomeni, da jih je nemogoče opredeliti kot JZP. Prav tako je pregled postopkov pokazal, da so bile nekatere koncesije sklenjene brez predhodnega javnega razpisa, kar vsekakor ne ustreza osnovnim načelom ZJZP. Ministrstvo za finance bo tako v naslednjih letih bolj podrobno spremljalo vsebino in postopke sklenitev koncesijskih razmerij.

Zanimiv podatek o razvoju inštituta JZP pa je podatek o koncesijah, kjer so številke skoraj popolnoma enake vsem sklenjenim pogodbam o JZP. Povprečno ima slovenska občina sklenjenih 1,86 koncesijskih pogodb v letu 2008 in 1,95 koncesije v letu 2009. Iz tega podatka lahko sklepamo, da je koncesija edina uveljavljena oblika JZP, ki se izvaja na ravni slovenskih občin. Na ravni občin gre torej za sklepanje zgolj pogodbenih oblik JZP, medtem ko statusne JZP niso sklenjene. Prav tako poročilo ugotavlja, da sama vsebina pogodb v nekaterih primerih ne ustreza definiciji JZP, ampak definiciji javno-naročniškega razmerja. Prav tako lahko ugotovimo, da se poročilo večinoma ukvarja z navajanjem golih dejstev o sklenjenih koncesijah, veliko manj pa s problemi, povezanimi s slabim uveljavljanjem inštituta JZP v Sloveniji.

### ***3.3.6 Osnove za napredek in perspektive razvoja javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji***

Vrednotenje osnov in perspektiv v Sloveniji na področju JZP bomo izvedli glede na izhodiščne pogoje JZP, ki so se v svetu pokazala kot odločilna pri razvoju JZP v posameznem okolju ali državi. V začetku naloge smo navedli 6 področij, ki jih navaja Mednarodni denarni

sklad kot pogoj za razvoj JZP. Po teh 6 področjih bomo ocenili prihodnje možnosti za razvoj JZP v Sloveniji.

*Vladne omejitve, ki izhajajo iz pomanjkanja javnofinančnih sredstev za investicije:* Slovenija se je v času krize znašla v resni ekonomski in finančni situaciji. Zaradi padca realne gospodarske rasti, ki je v prvi polovici leta 2008 znašala 5,6 % in je v četrtem četrtletju leta 2008 padla na -0,8 %, so se zmanjšali proračunski prihodki. Na drugi strani pa je država prisiljena v visoke proračunske odhodke za vzdrževanje osnovnega socialnega položaja prebivalstva in ponovnega zagona gospodarstva in investicij. Vlada RS je v ta namen sprejela izhodno strategijo in program stabilnosti, s katerima naj bi zagotovila blaženje posledic finančne krize in poskrbela za izhod gospodarstva iz krize. Po poročilih Banke Slovenije za marec 2009 je Slovenija konec leta 2008 prešla z visoke stopnje stabilnosti slovenskega finančnega sistema v obdobje negotovosti s povečano realizacijo tveganj. Te razmere so prav gotovo, z vidika pomanjkanja javnofinančnih sredstev, ugodne za razvoj JZP.

*Politično okolje kot spodbuda JZP:* Podpora političnega okolja do JZP se kaže predvsem na načelni ravni. Če si za izhodišče prihodnje politične podpore vzamemo aktualno izhodno strategijo, ki jo je pripravila Vlada RS v letu 2010, lahko ugotovimo, da so JZP le omenjena kot možnost financiranja nekaterih projektov (npr. razvoj infrastrukture na področju železniškega prometa). Vsekakor pa ni jasnih, strukturiranih usmeritev vlade, ki bi kazale polno zavezo k hitrejšemu razvoju JZP. Pomanjkanje politične volje se kaže predvsem na področju systemskega usposabljanja javne uprave in lokalnih skupnosti o JZP, kadrovske in finančne podhranjenosti sektorja za JZP in praktično nedelovanju Sveta za JZP, ki je bil ustanovljen z ZJZP. Zaključimo lahko, da je politična volja za izvedbo projektov preko JZP samo načelna, da pa jo bo potrebno za hitrejši razvoj veliko bolj konkretizirati. Predvsem bi bilo potrebno zagotoviti več sredstev za izobraževanje na vseh ravneh javne uprave, povečati promocijo JZP v zasebnem sektorju in kadrovske okrepiti glavne institucije, ki so lahko nosilci projektov JZP

*Tržne razmere in makroekonomske politike:* Urad vlade za makroekonomske raziskave in razvoj (UMAR) je v letnem poročilu za leto 2009 navedel, da je v letu 2009 BDP v Sloveniji upadel za 7,8 %, kar je predvsem posledica zmanjšanja neto investicij, manjše potrošnje prebivalstva in države. Najbolj opazen je vpad investicij v infrastrukturo, predvsem v gradbeništvo. Poročilo navaja tudi precej otežen dostop do finančnih sredstev, kar je

predvsem posledica porušenega razmerja med depoziti in krediti v bankah, kje je pokritost kreditov z depoziti bistveno nižja kot v prejšnjih letih. Prav tako se je bistveno povečala brezposelnost, ki se je v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 povečala za 48,9 %. To dejstvo bistveno vpliva na upad potrošnje gospodinjstev, dodaten vpliv ima tudi upočasnjena rast bruto plač, ki so v letu 2009 zrasle za 3,4 %, v letu 2008 pa za 8,3 %. Kreditna aktivnost bank se je v letu 2009 precej znižala, primerjava januarja 2008 in januarja 2009 pokaže, da je upad znašal eno tretjino. Prav tako so obrestne mere na najnižjih stopnjah v zadnjih letih, kar kaže na upad povpraševanja po kreditih. Pri tem je potrebno poudariti, da so se kriteriji za pridobitev kreditov zvišali kot posledica finančne krize. Javnofinančni prihodki države so bili v letu 2009 nižji za 6,2 %, odhodki pa višji za 7,6 %. Če bi makroekonomske kazalce ovrednotili z vidika JZP, bi lahko ugotovili, da obstaja kar nekaj kazalcev, ki bi lahko potencialno delovali pospeševalno in kar nekaj, ki bi delovali zaviralno. Ključni podatek, ki bi lahko pospešil JZP v Sloveniji, je vse večja javnofinančna luknja, ki bi državo in lokalne skupnosti prisilila v razmišljanje in delovanje na področju JZP in novih oblik financiranja projektov v javnem interesu. Na drugi strani pa je potrebno poudariti vse manjšo zmožnost financiranja projektov v zasebnem sektorju, kjer je lastnih sredstev premalo že za zagotavljanje tekočih poslov in likvidnosti, kaj šele za investicije. Prav tako so zaostreni pogoji za pridobivanje kreditov, pa čeprav so obrestne mere nizke. Vsekakor pa je potrebno poudariti, da se v teh razmerah kot ključni dejavnik pokaže predvsem znanje za oblikovanje ekonomsko učinkovitih projektov JZP. Dejstvo je, da bodo dobro zastavljeni projekti, z jamstvi javnega sektorja, vsekakor privabili pozornost bank, ki bodo na ta način odobrila sredstva za financiranje JZP projektov. Pri tem pa vsekakor Slovenija ni v prednosti, saj smo v času gospodarske ekspanzije zamudili veliko časa, da bi si pridobili ustrezna znanja in izkušnje za pripravo velikih in dobrih projektov. To pa pomeni, da se bomo v času krize, ko bo veliko odvisno od kvalitete projektov, šele učili.

*Institucionalna kvaliteta in pravni sistem kot pogoj za zaupanje zasebnega sektorja:* Leta 2005 je bila sprejeta veljavna Strategija razvoja RS<sup>87</sup>, ki je v poglavju o učinkoviti in cenejši državi zapisala, da je potrebno področje JZP zakonodajno-pravno urediti in izvesti vsaj 3 velike projekte s financiranjem preko JZP. Poročilo o razvoju 2009 navaja, da se je področje JZP normativno uredilo v ZJZP, da se preko JZP izvajajo večinoma projekti manjšega obsega in da se veliki projekti še ne izvajajo po principu JZP. Prav tako je potrebno poudariti, da v

---

<sup>87</sup> Strategijo razvoja pripravlja Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR).

Sloveniji niso bili pripravljene pilotni projekti JZP, ki jih večina svetovnih avtorjev navaja kot ključno fazo v razvoju JZP. Ministrstvo za finance prav tako še ni pripravilo smernic in vzorčnih pravnih aktov<sup>88</sup>. Pri tem je potrebno omeniti tudi dejstvo, da je Sektor za JZP pri ministrstvu za finance, ki naj bi bil gonilna sila v razvoju<sup>89</sup> institucionalizacije JZP, kadrovsko podhranjen in ne opravlja samo nalog, povezanih z JZP, ampak veliko drugih nalog. Institucionalizacija JZP ni razvita tudi v smislu sektorskih enot JZP po ministrstvih, kar bi lahko ključno pripomoglo k prepoznavanju možnosti za večje projekte JZP. Vse naštetih pomanjkljivosti bi bilo potrebno izboljšati in odpraviti za hitrejši razvoj JZP. Na področju zakonodajne ureditve ZJZP pa številni strokovnjaki s področja JZP poudarjajo, da bi bilo potrebno poenostaviti postopke sklepanja JZP, ker so nekatere določbe prej zaviralni kot pospeševalni faktor pri oblikovanju novih projektov. Prav tako poročilo o JZP za leto 2009 navaja, da bi bilo potrebno izboljšati računovodske standarde in nadzor nad sklenjenimi pogodbami. Problem se namreč pojavlja, da se nekatere pogodbe sklepajo kot JZP, po vsebini pa ne zagotavljajo prenosa tveganja na zasebnega partnerja v dovolj velikem obsegu in tako spadajo med javno-naročniška razmerja. Poročilo prav tako navaja, da bi bilo potrebno uvesti nekatere sankcije, predvsem na področju poročanja državnih in lokalnih organov o projektih ZJZP.

*Pretekle izkušnje z JZP:* Dejstvo je, da Slovenija velikih izkušenj na področju JZP nima, saj je bil ZJZP sprejet šele leta 2006. Izkušnje državnih in lokalnih oblasti obstajajo samo na področju podeljevanja koncesij, na ostalih bolj kompleksih področjih JZP pa ne. Koncesije so bile mogoče že po prejšnji zakonodaji in jih je ZJZP samo v nekaterih določilih nadgradil. Da so izkušnje pomembne pri razvoju ZJZP, pa kaže dejstvo, da je po poročilu o sklenjenih oblikah JZP mogoče ugotoviti, da je velika večina projektov JZP koncesijskih razmerij, kjer obstajajo pretekle izkušnje. Prav v namen pridobivanja izkušenj številni avtorji poudarjajo pomen izvedbe pilotnih projektov, pripravo smernic za vodenje projektov JZP in dosledno vodenje evidenc projektov. Pilotni projekti v Sloveniji niso bili izvedeni, smernice so v pripravi, projekte evidentira Sektor za JZP. Prav tako je potrebno spremljati tuje prakso in številne že delujoče projekte JZP in te ugotovitve smiselno prenašati v slovenske razmere. Svet za JZP naj bi bil institucija, ki bi vse predloge in ugotovitve sektorja za JZP o dosednji praksi preučil in konkretno usmerjal nadaljnji razvoj JZP v Sloveniji. Za pospešeni razvoj bi bilo vsekakor potrebno pripraviti pilotne projekte, kjer bi po potrebi sodelovali tudi zunanji

---

<sup>88</sup> Vzorčne pogodbe, razpisne dokumentacije, akti, obrazci ...

<sup>89</sup> Funkcije sektorja in pozicija sektorja je določena z ZJZP



strokovni sodelavci z različnih področij in tuji strokovnjaki s področja JZP. Prav tako bi bilo potrebno čim hitreje pripraviti konkretizirane smernice za izvedbo projektov JZP tako na državni kot na lokalni ravni. Pridobljene ugotovitve pilotnih projektov in že obstoječe prakse tako v Sloveniji kot v tujini bi bilo potrebno strokovno preučiti in postavljen sistem JZP v smiselno prilagajati in spreminjati.

*Zasebna participacija v JZP*, ki se nanaša predvsem na zasebni sektor: Zasebni sektor v Sloveniji praktično nima izkušenj na področju JZP, razen koncesij. Pomembnost izkušenj zasebnega sektorja je predvsem pomembna za prepoznavanje možnosti za izvedbo projektov JZP in za povečanje uporabe inštituta poziva promotorjem, ki naj bi ga predvidoma enkrat letno razpisale državne ali lokalne oblasti in preko katerega naj bi zasebni partnerji podali svoje vloge o zainteresiranosti za posamezne projekte JZP. Prav tako pretekle izkušnje vplivajo na zaupanje v javnega partnerja pri oblikovanju skupnih projektov JZP. Zaupanje zasebnega sektorja v koncept JZP je na nizki ravni, predvsem zaradi pomanjkanja izkušenj uspešno izvedenih projektov. Prav tako pa na zaupanje pozitivno ne vplivajo težave številnih projektov JZP v času finančne krize. Za povečano zanimanje in participacijo zasebnega sektorja pri projektih JZP bi bilo potrebno bistveno dvigniti nivo promocije JZP in izobraževanja za JZP v zasebnem sektorju. Le tako bi lahko zasebni sektor ugotovil glavne prednosti za sodelovanje v JZP. Glavni prednosti za zasebni sektor sta prav gotovo stabilnost in dolgoročnost prihodkov, ki ju lahko projekti JZP prinesejo zasebnemu sektorju.

#### **4 TVEGANJA V JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTVIH V IN VPLIV SVETOVNE GOSPODARSKE RECESIJE**

Koncept tveganja in razdelitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem avtorji opredeljujejo kot najpomembnejši dejavnik JZP. Prenos tveganj je prvič pogoj za obstoj JZP, drugič determinanta oblike sodelovanja in tretjič pomemben dejavnik dolgoročne učinkovitosti partnerstva. Ustrezne opredelitve tveganj in prenosa tveganj predstavljajo enega izmed ključnih vidikov dolgoročnega obstoja in učinkovitosti JZP. V sedanjih časih svetovne gospodarske recesije oz. ekonomske krize so tveganja še večja, predvsem pa je to čas, ko se pokažejo pomanjkljiva določila prenosa tveganj v že obstoječih projektih JZP.

Tveganje je ključni faktor razlikovanja med javnonaročniškim razmerjem, JZP in koncesijo. Javno naročniško razmerje obstoji takrat, ko večino ali celoto poslovnega tveganja prevzame javni partner. Pogoji za obstoj JZP je prenos vsaj dela poslovnega tveganja na zasebnega partnerja, v kolikor je večina ali celotno poslovno tveganje preneseno na zasebnega partnerja, pa govorimo o koncesijah. V javno-naročniškem razmerju se zasebni partner zaveže, da bo v dogovorjenem roku proti plačilu dobavil blago ali izvedel storitev v zahtevani obliki in kvaliteti. Celotno poslovno tveganje, razen tveganja dobave, prevzame javni partner. Pri koncesiji zasebni partner prevzame tveganje, da bo v dogovorjenem času z uspešnim upravljanjem koncesije dobil povrnjen investiran vložek.

#### **4.1 SPLOŠNA IN SPECIFIČNA TVEGANJA V JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTVIH**

Tveganja in koristi JZP morajo biti uravnotežena. Predvsem je to pomembno pri poslovnih tveganjih. Pri pojmu tveganj je potrebno razlikovati med identifikacijo tveganj, alokacijo tveganj in upravljanjem tveganj. Pogoji za nastanek JZP je prenos vsaj dela tveganj na zasebnega partnerja. Pri identifikaciji tveganj gre za zaznavanje morebitnih nevarnosti, ki bi v procesu sklepanja JZP ali v fazi izvajanja lahko ogrozila sam obstoj ali učinkovitost partnerstva. Tveganja se delijo na **splošna tveganja**, ki so odvisna od vsebine projekta in partnerja pogosto nimata vpliva nanje, in **specifična tveganja**, ki so neposredno povezana s projektom in jih partnerja lahko nadzirata in upravljata. **Splošna tveganja** se delijo na:

- **politična tveganja**, povezana s političnim stanjem v državi, spremembami fiskalne, davčne politike, varnostnim stanjem države, tveganjem glede načina sprejemanja političnih določitev, politike privatizacije, nacionalizacije ...
- **ekonomska tveganja**, povezana z makroekonomskim položajem države, in sicer stopnja inflacije, valutna tveganja, višine obrestnih mer, cene surovin, delovne sile ...
- **tveganja sprememb zakonodaje**, kjer je potrebno opredeliti tveganje sprememb zakonodaje na lokalni, nacionalni ravni in ravni EU, predvidljivost pravnega sistema, spremembe pravic in obveznosti partnerjev ...
- **tveganja nepredvidljivih zunanjih okoliščin**, kjer so posebej izpostavljena tveganja naravnih nesreč ali drugih delovanj narave, tudi v luči podnebnih sprememb.

**Specifična tveganja** so, že po samem izrazu sodeč, veliko bolj odvisna od posameznega projekta in vsebine JZP in se lahko pojavijo v vsakem od korakov vzpostavitve in izvajanja JZP:

- **Tveganje načrtovanja:** V tej fazi javni partner pripravi javni elaborat, kjer je glavni del ocena ekonomske izvedljivosti projekta, kar je tudi podlaga za izbiro modela JZP. Za vsa tveganja nepravilne izbire v tej fazi posledice nosi javni partner. Zasebni partner opravi svojo oceno ekonomske izvedljivosti posla, kjer posledice za vse napačne predpostavke nosi sam. V primeru, da je analize korektno opravil na podlagi informacij javnega partnerja, lahko tveganje nosi tudi javni partner.
- **Tveganje projektiranja:** Javni partner v tej fazi prenaša tveganje na zasebnega partnerja tako, da določi le okvirne vsebine, količine in kakovost zahtevanih storitev ali javnih služb, zasebni partner v tem primeru prevzame tveganje izbire optimalnega načina projektiranja izvedbe teh storitev ali javnih služb. Javni partner lahko v primeru slabe izvedbe storitev zahteva uveljavitev pogodbenih kazni.
- **Tveganje financiranja:** JZP se načeloma ustanavljajo iz razloga pomanjkanja javnih sredstev za izvedbo javnih storitev, zato tveganje financiranja navadno prevzame zasebni partner. Javni partner je v teh primerih dolžan v celoti preveriti finančno sposobnost kandidatov oz. njihove dostope do finančnih virov. Pogosto kot garant banke prevzame tveganja financiranja. Tveganje financiranja je večinoma povezano z rentabilnostjo projekta in pričakovanimi donosi<sup>90</sup>.
- **Tveganje pridobitev potrebnih dovoljenj:** Vsi projekti, ki vključujejo gradnje so izpostavljeni tudi tveganju pridobitve različnih dovoljenj, upravnih, gradbenih, soglasij ... Tveganje pridobitve dovoljenj navadno nosita oba partnerja, saj je od njih odvisna izvedba projektov, zato so potrebni podrobni dogovori o načinih pridobivanja teh dovoljenj.
- **Tveganje izvedbe oziroma gradnje:** Gre za eno od najpomembnejših tveganj, kjer je izpostavljeno tveganje izvedbe vseh del v predvidenih rokih, tveganje dodatnih del in tveganje kakovostno opravljenih del. Partnerja ta tveganja opredelita v pogodbi odvisno od specifik primerov.
- **Tveganje dostopnosti oziroma razpoložljivosti:** To tveganje navadno nosi zasebni sektor, povezano pa je z nezmožnostjo izpolnitve obveznosti v dogovorjenem pogodbenem obsegu, nezmožnostjo doseganja dogovorjenih varnostnih standardov,

---

<sup>90</sup> Kot posebna oblika financiranja se je uveljavilo projektno financiranje, katerega temeljna ideja je, da se vložena sredstva v JZP vračajo iz prihodkov projekta.

nezmožnostjo doseganja pogodbenih standardov ali ustreznega certificiranja storitve v odnosu do končnih uporabnikov.

- **Tveganje upravljanja:** Za opredelitev tveganja upravljanja je pomemben način financiranja. Tveganje upravljanja se večinoma prenese na zasebnega partnerja, ki je dolžan zagotoviti tako vzdrževano infrastrukturo, da se lahko izvaja javna storitev. Podrobnosti pa so urejene v pogodbah odvisno od primera in zahtev javnega partnerja.
- **Tveganje izrabe zmogljivosti:** Navadno to tveganje prevzame zasebni sektor, sestavljeno pa je iz tveganja povpraševanja, tveganja, da bo zgrajena infrastruktura tudi dejansko potrebna v zgrajenem obsegu in tveganja, da bo zgrajena infrastruktura tudi po koncu izvajanja JZP ohranila dejansko vrednost.
- **Tveganje finančne stabilnosti zasebnega partnerja:** Javni partner mora, za nemoteno izvedbo JZP in dolgoročno doseganje kvalitetnih javnih storitev, izbrati finančno stabilnega zasebnega partnerja in upoštevati dolgoročna ekonomska predvidevanja. Nepravilna je predpostavka, da javni partner skuša čim več stroškov investicije in izvajanja prenesti na zasebnega partnerja, da bi tako izsilil ugodne pogoje saj to pomeni dolgoročen padec kvalitete storitev ali finančni zlom zasebnega partnerja. V vsakem primeru pa to pomeni težave pri zagotavljanju javnih storitev. Javni partner mora vnesti v pogodbo ustrezne varovalne mehanizme, ki bi lahko tudi ob finančni nesposobnosti zasebnega partnerja zagotavljali izločitev le tega in sprejem novega partnerja, ki bi zagotovil nemoteno izvajanje javnih storitev (povzeto po Ferk 2008: 193–206).

Na ravni Evropske skupnosti so tveganja JZP opredeljena predvsem v Odločitvi Eurostata<sup>91</sup>. V njej so omenjene 3 vrste tveganj: tveganje gradenj (construction risk), tveganje dostopnosti oz. razpoložljivosti (availability risk) in tveganja povpraševanja (demand risk). Pri tem je poudarjeno, da mora zasebni partner nositi večino tveganje gradnje in večino tveganja dostopnosti ali tveganja povpraševanja, da so sredstva, potrebna za JZP, opredeljena kot zasebna sredstva (povzeto po Ferk 2008: 194).

---

<sup>91</sup> New decision of Eurostat on deficit and debt, Treatment of public-private partnerships, Nr. 18/2004, v Ferk 2008: 194

## 4.2 VPLIV EKONOMSKE IN FINANČNE KRIZE NA JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA

Vpliv ekonomske in finančne krize se v veliki meri odraža tudi na projektih JZP. Krizo je občutiti pri projektih, ki so že v izvajanju, saj se je povečal riziko učinkovitega delovanja teh projektov in doseganja vrednosti za denar. Prav tako pa se vpliv krize kaže tudi na projektih, ki se šele pripravljajo, kjer je občuten upad zasebnega interesa za vlaganje. Bistvo JZP je v pridobivanju dodatnega kapitala iz zasebnega sektorja, ki bi povečal investicijski obseg v razvoj javne infrastrukture. Glede na to, da je zasebnega kapitala v času krize vse manj in da je kreditiranje precej dražje in pod bolj zaostrenimi pogoji ter da je tveganje naložb v krizi toliko večje, je pričakovati veliko manjše zanimanje za vlaganje v JZP. Javni sektor se zaveda, da so v času kriz prav JZP tista, ki bi lahko razbremenila pregrete javne finance, hkrati pa je dejstvo, da zasebni sektor v času krize išče za svoj kapital varne naložbe. Pri tem se lahko zgodi, da bi morale države za pospeševanje JZP večji del tveganj prevzeti na svoja ramena, ker bi le tako pritegnile zasebne investicije, saj bi bile le-te varne. To pa v osnovi poruši koncept enakomerne porazdelitve vložkov in tveganj javnih in zasebnih partnerjev in ogroža doseganje javnega interesa.

### *4.2.1 Teorije ekonomskih kriz*

Ekonomska kriza je po definiciji točka v cikličnem gibanju gospodarstva, v kateri pride do vrhunca motnje produkcije, ki se najprej odrazi v ekonomiji, kasneje pa zajame vse sfere življenja. Teorij, ki razlagajo vzroke kriz in klasificirajo faktorje kriz je veliko. Za potrebe naše naloge bomo skušali najti teorije, ki bi najbolj ustrezno razlagale vzroke za zadnjo krizo, ki smo ji priča v sedanjem času. V zgodovini razvoja kapitalizma so se razvijale različne teorije nastanka ekonomskih kriz. Navedli bomo nekaj najbolj pogostih:

- **Monetarna teorija gospodarskega cikla:** Cikli gibanja se pojasnjujejo na podlagi količine denarja v obtoku in hitrosti obračanja denarja. Tako se v času gospodarskega napredka količina denarja v obtoku veča, kroženje je hitro, v času recesij pa je to razmerje obratno. Po tej teoriji vsaka prosperiteta vodi k zviševanju cen in profitov, kar stimulira ljudi, da povečujejo zaloge, da bi ob zvišanju cen lahko pridobili dodaten donos. To se

seveda zgodi pretežno ob povečanem kreditiranju<sup>92</sup>. Pri obsežnem kreditiranju se zgodi, da se velika količina gotovine znajde v obtoku. Centralne banke v takih primerih prenehajo posojati gotovino komercialnim bankam, saj morajo ohraniti nivo zamenljivosti denarja. Ko se ustavi kreditna prosperiteta, se obrne proces v nasprotno smer. Cene začnejo padati, ekonomski subjekti prenehajo z aktivno kupno politiko, to zmanjšuje povpraševanje in hkrati zmanjšuje tudi dohodke<sup>93</sup>. Tisti najbolj drzni in inovativni pa vseeno vzamejo kredit in tako znova poženejo ekonomski krog, ki lahko gospodarstvo povleče iz krize. Centralne banke pa lahko tudi povečujejo količino denarja v obtoku tako, da na trgu kupujejo vrednostne papirje in tako vračajo gotovino v obtok, kjer prej ali slej najde potrošnika. Prav tako lahko centralna banka tudi umetno zmanjšuje obrestne mere na tako raven, da se kreditna aktivnost ponovno obudi, kar poveča količino denarja v obtoku, poveča povpraševanje in zažene cikel rasti.

- **Teorija hiperakumulacije ali čezmernih investicij:** Ta teorija ima delno ali celotno podporo številnih avtorjev, še posebej pa jo izpostavlja Schumpeter. Teorija temelji na neusklajenosti v strukturi produkcije. Gre za neravnovesje med veliko ekspanzijo dejavnosti, ki proizvajajo kapitalske dobrine v primerjavi z dejavnostmi, ki proizvajajo potrošne dobrine. Hiperakumulacija se pojavi kot posledica razlike med tržno in naravno obrestno mero<sup>94</sup> (monetarni vzrok) ali kot posledica novih inovacij ali odkritja novih trgov (nemonetarni razlogi).
- **Teorija premajhne potrošnje:** Bistvo te teorije je, da vidi vzroke za krize v premajhnem denarnem toku, v premajhnih izdatkih. O razlogih, katerih posledica je premajhen denarni tok, pa imajo različni avtorji različna mnenja. Hobson in Forster vidita vzroke v prevelikem varčevanju tistih, ki dobivajo prevelike dohodke. Prihranki so tisti, ki lahko vodijo v depresijo, saj se ne prelivajo v investicije. Učinkovit finančni sistem je tisti, ki zna preliti varčevanja fizičnih oseb v investicije pravnih oseb. Po tej teoriji lahko nastopi kriza tudi zaradi premajhnega povpraševanja potrošnikov, kar je v večini primerov posledica neustreznega razmerja med mezdami in profiti. Če so profiti visoki, mezde pa nizke, se na trgu pojavi veliko investicijskega kapitala, povpraševanje potrošniškega trga pa je majhno. Teorija premajhne potrošnje je usmerjena predvsem na prihranke in profite, ki jih vidi kot osnovni problem za nastanek kriz.

---

<sup>92</sup> Kreditiranje je seveda omejeno (zlata podlaga ali druge), kar pomeni, da so banke prej ali slej prisiljene zmanjševati kreditiranje.

<sup>93</sup> V taki depresiji se navadno krediti likvidirajo, gotovina se vrne nazaj v banke, nizke obrestne mere za kreditiranje pa načeloma ne spodbujajo ekonomskih subjektov zaradi strahu pred še hujšo depresijo.

<sup>94</sup> Naravna obrestna mera je tista, ki izenačuje tok prihrankov s tokom povpraševanja po posojilnem kapitalu

- **Psihološka teorija:** Ta teorija temelji na poudarjanju vloge psiholoških reakcij podjetnikov in varčevalcev. Zagovorniki te teorije, Pigou, Mitchell, Robertson in Spiethoff, so svoje poudarke naslonili predvsem na psihološki faktor, in sicer na predvidevanja in pričakovanja. Pri razvoju, prosperiteti navadno igra veliko vlogo tudi investicijski optimizem, ki premaguje negotovost, ki se pojavlja pri bolj dolgoročnih investicijah. Ko pa gospodarstvo začne pot proti recesiji, pa je ravno gospodarski pesimizem tisti, ki je glavni preprečevalec učinkov ukrepov za reševanje krize. Psihološki dejavniki so vsekakor pomemben in nepredvidljiv faktor, ki vsako predvidljivo ekonomsko reakcijo trga lahko spremenijo v nepredvidene posledice.
- **Keynesianska razlaga ekonomske krize:** Keynessova ekonomska šola se predvsem osredotoča na vzroke kriz, ki so povezane z nerazumljivim zmanjšanjem potrošnje tako v smislu investicij kot porabe gospodinjstev. Majhna poraba privede gospodarstvo v začarani krog, kjer se pomanjkanje porabe pokaže kot zmanjšanje ekonomske aktivnosti, kar vpliva direktno na profit in neposredno tudi na investicije. Ta začaran krog pomeni zlom borznega sistema in zlom gospodarstva, ki ga je, po mnenju Keynesiancev, mogoče preprečiti samo z intervencijo države na stran povečanja povpraševanja.

#### ***4.2.2 Vzroki za gospodarsko in finančno krizo***

Številni različni avtorji navajajo različne vzroke za današnjo gospodarsko in finančno krizo. Za potrebe te naloge bomo povzeli vzroke in kontekst, v katerem se je kriza pojavila, kot jih je opredelila skupina G-20<sup>95</sup> na srečanju v Londonu marca 2009. Voditelji skupine G-20 so si enotni, da je globalizacija prinesla številne pozitivne prednosti za človeštvo in gospodarstvo, hkrati pa so veliki razvojni koraki prinesli veliko izzivov na gospodarskem in finančnem področju. Globalna trgovina se je v zadnjih dveh desetletjih povečala za 30 %, BDP pa za 70 %. Tehnološki napredek je pocenil in pospešil komunikacije, mednarodni dogovori so dokončno odprli svetovne trge in svetovno trgovino. Z vstopom Kitajske in Indije v svetovne ekonomske procese je prišlo do povečanja ponudbe poceni delavne sile, povečanje svetovne trgovine in predvsem povečanje nizkocenovne ponudbe. Posledice v finančnem sektorju so bile vidne predvsem v nizkih stopnjah inflacije, ki je posledično vplivala na dolgoročno vzdrževanje nizkih obrestnih mer. Ta proces je omogočil razvoj številnih in kompleksnih

---

<sup>95</sup> Skupina dvajsetih finančnih ministrov in guvernerjev centralnih bank, ustanovljena leta 1999 z namenom združevanja dvajsetih najbolj industrijsko in gospodarsko razvitih držav za ukvarjanje z najbolj perečimi temami globalne ekonomije.

finančnih produktov, ki so bili na voljo investitorjem v želji iskanja večjega premoženja. Realizacija tega premoženja je bila povezana tudi z lažjim dostopom do hipotekarnih kreditov, kar je bilo razvidno predvsem v ZDA. Finančne inovacije so tako prehitevale upravljanje s tveganji, kar se je kasneje pokazalo v krizi likvidnosti in tveganosti določenih kreditiranj. Poudariti je potrebno, da so tudi države in mednarodne organizacije kot regulator gospodarskih in finančnih aktivnosti odigrale premajhno vlogo, saj s svojimi regulacijskimi prijemi niso sledile vedno bolj kompleksnim finančnim inovacijam.

Glavne dejavnike za nastalo gospodarsko in finančno krizo je mogoče iskati v globalnem **makroekonomskem kontekstu** sprememb in **mikroekonomskem odzivu** na te spremembe. Na makroekonomski ravni je vključevanje novih trgov s poceni delovno silo prineslo obdobje nizke svetovne inflacije, ki se je odrazila v nizkih obrestnih merah in posledično prinašala slabo donosnost kapitala in omogočila poceni financiranje investicij. Mikroekonomski odgovor na globalno situacijo se je kazal v tem, da so posamezniki in podjetja v gospodarsko razvitih državah povečala svojo finančno moč predvsem na podlagi nizkih stroškov zadolževanja.

Glavni makroekonomski razlogi za visok gospodarski rezultat, stabilnost nizke inflacije in rasti zadolževanja so:

- Neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem<sup>96</sup>,
- Globalna proizvodnja in trgovinska dejavnost<sup>97</sup>,
- Nizka inflacija in nizke obrestne mere<sup>98</sup>.

Mikroekonomski kontekst nastanka krize lahko strnimo v naslednje značilnosti:

- Povpraševanje po kreditih<sup>99</sup>,
- Iskanje dobičkov<sup>100</sup>,
- Finančne inovacije so prehitele upravljanje s tveganji<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Povečana potrošnja je vodila v primanjkljaje v številnih državah, na drugi strani pa so nekatere države kopičile presežke iz izvozno naravnane ekonomske aktivnosti, ki so jih investirale v tujini.

<sup>97</sup> Vstop Kitajske in Indije na globalne trge je vodil v obsežen pozitiven ponudbeni šok.

<sup>98</sup> Makroekonomska stabilnost je prinašala nizke realne in nominalne obrestne mere.

<sup>99</sup> Nizke obrestne mere so spodbujale prebivalstvo in gospodarstvo v zadolževanja in velikim nakupom kot so nepremičnine.

<sup>100</sup> Na strani investitorjev se je zaradi nizkih obrestnih mer povečevala želja po iskanju investicij, ki bi prinašale dobičke kar je povečevalo finančne inovacije in manjše vrednotenje tveganj.

<sup>101</sup> Finančni in bančni sistemi so se veliko bolj ukvarjali s finančnimi inovacijami in spodbujanjem zasebnih in poslovnih subjektov k trošenju, a pri tem nekoliko pozabile na realno preučevanje tveganj posameznih kreditnih aktivnosti.



Predvsem na trgu nepremičnin v ZDA, kjer se je kriza začela, se je pokazalo, da so bila mnoga zadolževanja veliko bolj tvegana, kot so se zdela ob sami zadolžitvi. Na teh trgih se je likvidnost bančnega sistema zrušila, investitorji so izgubili zaupanje v finančne institucije in oplemenitenje svojega premoženja, kar je pripeljalo do zamrznitve trga in tveganj za ekonomski sistem kot celoto. Globalna ekonomska okolja so v zadnjih letih doživljala visoke gospodarske rasti in stabilne finančne tokove. Prva kriza se je pokazala poleti leta 2007, ko so se zametki krize pokazali v najbolj razvitem in najmočnejšem gospodarstvu na svetu v ZDA, in se naprej širilo v visoko razvita ekonomska okolja. Policy odločevalci v najrazvitejših državah so se kar naenkrat znašli v primežu inflacijskih pritiskov na eni strani in zmanjšani gospodarski rasti, ki jo je povzročila kriza v bančnem sektorju, na drugi strani. Zlom Lehman Brothers<sup>102</sup> je povzročil šok v praktično vseh razvitejših svetovnih gospodarskih in predvsem bančnih sistemih. Kriza se je izražala predvsem v precejšnjem padcu zaupanja v bančne sisteme in zmanjševanju sredstev, namenjenih kreditiranju. Naslednji korak razvoja krize je sledil z vpadom trgovskih tokov in z zmanjšanjem investicijskega kapitala, ki se je bolj usmerjal k stabilizaciji razmer doma. Zmanjšanje potrošnje podjetij in posameznikov, manjše in dražje kreditiranje ter praktično ustavitev investicij je ohladilo svetovne ekonomske procese. Padanje cen nepremičnin v ZDA se je razširilo na celotno državo, število tistih, ki niso več plačevali kreditov, se je skokovito povečalo, to pa je pomenilo propad vseh tveganih hipotek in s tem veliko finančno breme za ameriške banke. ZDA so reagirale preko zveznih rezerv in tako skušale presekati krog krize z nižanjem obrestnih mer, da bi tako lahko zaostriale kreditiranje, omogočile korekcijo hipotekarnih kreditov in spodbudile gospodarsko rast na splošno.

Kriza se je začela širiti po svetu, še posebej v države, ki so ekonomsko najbolj povezane z ZDA, to pa so Velika Britanija, Avstralija in Evropa. Države so na krizo reagirale najprej tako, da so z državnimi jamstvi zaščitile depozit in prihranke, da se kriza ne bi širila naprej. Reakcije bank so bile predvsem v zaostrovanju pogojev kreditiranja in želji po ustvarjanju zalog denarja v bankah. Krediti so bili težko dostopni za fizične in pravne osebe, obrestne mere so se zvišale, kar je pomenilo, da se je kriza iz bančnega oz. finančnega sektorja začela prenašati na preostalo ekonomsko okolje in bistveno vplivati tudi na makroekonomske

---

<sup>102</sup> Ameriška finančna institucija, ustanovljena 1850 v Alabami, ki se je po vsem svetu ukvarjala s finančnim servisom, investicijskim bančništvom in investicijskim upravljanjem. Veljala je za eno najbolj kredibilnih in finančno stabilnih finančnih institucij na svetu, njene usluge pa so na različne način koristile skoraj vse največje svetovne in evropske banke.

kazalce v državah ter posredno tudi na monetarno politiko držav. Likvidnost bančnega sistema se je zlomila, zaupanje v bančni sistem se je porušilo, tveganje investiciji preko kreditiranja se je zaradi višjih obrestnih mer povečalo, kar je pomenilo zelo upočasnjeno delovanje nacionalnih in svetovnih ekonomskih tokov.

Dick K. Nanto v svojih analizah finančne krize navaja štiri načine reševanja globalne krize, ki so se pokazali tekom širjenja krize po svetu:

- Kot prvo fazo izpostavlja stabilizacijo in krepitev finančnih sektorjev v državah. Na makroekonomskem področju to pomeni znižanje obrestnih mer, povečevanje denarja v obtoku in aktivnosti za povečanje zaupanja v kreditne trge. Na mikroekonomskem nivoju ta faza predstavlja ukrepe, kot so finančne rešitve za prizadeta podjetja, garancije za bančne depozite, injekcije kapitala na trge, umik slabih naložb in rekonstrukcije dolgov.
- Druga faza je usmerjena predvsem v ukvarjanje z makroekonomskimi učinki. Države so se začele ukvarjati z makroekonomskimi učinki krize, ki so se pojavili na ekonomijah, podjetjih in investitorjih. Države so začele uporabljati tradicionalne monetarne in fiskalne prijeme, da bi tako zajezile posledice povečanja brezposelnosti, zamrznitev ekonomskih tokov in zmanjšanja davčnih prihodkov. Številne države so oblikovale finančne stimulatívne pakete, ki naj bi ublažili posledice recesije ali vsaj preprečili nadaljnje poglobljanje krize. Gre predvsem za fiskalne ukrepe, kot so povečanje vladnih naložb in znižanje davkov.
- Tretja faza predstavlja nove regulatorne ukrepe in reforme finančnih trgov. Vodje najpomembnejših držav na svetu so opravile številna srečanja, najpomembnejše srečanje je bilo srečanje skupine G-20 v Londonu. Glavna namena teh srečanj sta bila stabilizacija finančnega sistema in oblikovanje učinkovitih elementov sistema, ki bi preprečili pojavljanja podobnih kriz v prihodnosti. Skupina G-20 je tako aprila 2009 v Londonu sprejela akcijski načrt. Najprej so se zavzeli za to, da ne bi sprejeli takih regulatornih ukrepov, ki bi povzročali nihanja v ekonomskih ciklih. V nadaljevanju so sklenili, da je potreben ponoven pregled in uskladitev globalnih računovodskih standardov, okrepitev transparentnosti kreditnih trgov in zmanjšanje sistematičnih tveganj le-teh. Zadnji sklepi pa so bili povezani s pregledom mandatov, načinov delovanja in kadrovske potreb mednarodnih finančnih institucij, ki naj bi s svojo večjo vlogo prispevale k večji preglednosti, varnosti in predvidljivosti finančnih trgov in ekonomskih tokov. Prav tako so se voditelji G-20 dogovorili za ustanovitev t. i. Odbora

za finančno stabilnost (Financial Stability Board), ki naj bi v tesnem sodelovanju z Mednarodnim monetarnim skladom (IMF) skrbel za čim hitrejšo zaznavanje makroekonomskega in finančnega tveganja ter poskrbel za čimprejšnje ukrepe.

- Zadnja, četrta faza pa predstavlja spopad držav z političnimi, družbenimi in elementi varnosti, ki jih je povzročila finančno-ekonomska kriza. Tukaj je predvsem pomembno upoštevanje in odpravljanje učinkov, ki jih kriza pušča na politične režime in načine vladanja znotraj države, vplive na ideološke sisteme, kot sta kapitalizem in protekcionizem, vplive na razmerja moči med državami in kontinenti, vplive na nadnacionalne institucije in organizacije ter vplive na življenje ljudi, predvsem na novo stanje revščine v svetu. Dejstvo je, da kriza ne vpliva samo na dejanske finančne in ekonomske tokove. Posledično se pokažejo spremembe tudi na drugih področjih, kot so politična sfera, ideološke orientacije ter način življenja in navad ljudi (smiselno povzeto po Nanto 2009: 10–15).

#### ***4.2.3 Vpliv krize na javno-zasebna partnerstva***

Svetovna gospodarska recesija in ekonomska kriza se odražata tudi na področju JZP. Možnih smeri vpliva krize na JZP je veliko, različne raziskave osvetljujejo različne vidike. Študija Mednarodnega denarnega sklada<sup>103</sup>, ki predstavlja nekakšen presek stanja, se osredotoča predvsem na podaljševanje pogodb JZP, subvencije na že sklenjene pogodbe, prihodke od JZP in izboljšave ter uporabo instrumenta »step in«, ki se nanaša na intervencijo javnega partnerja v veljavno JZP pogodbo.

Finančna kriza je prisilila razvite države, da so morale hitro sprejeti ukrepe na različnih področjih, predvsem na sistemsko ali politično občutljivih gospodarskih sektorjih, soočiti se je bilo potrebno s splošnim upadom ekonomske aktivnosti, hkrati pa je bilo potrebno ranljive družbene skupine zaščititi pred izpadom dohodka. Te ukrepe je bilo mogoče sprejeti z zmanjšanimi javnimi prihodki zaradi zmanjšanja tujih in domačih finančnih sredstev. To pa seveda prinaša srednjeročne in dolgoročne posledice. V številnih državah so reševalni ukrepi zajemali povečanje javnih naložb preko JZP. Morebitna vloga JZP kot proticikličnega

---

<sup>103</sup> Burger Philippe, Tyson Justin, Karpowicz Izabela in Coelho Delgado Maria (2009): The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships, IMF Working paper WP 09/144

fiskalnega ukrepa bi lahko bila velika, saj bi posledično oživili dejavnost zasebnega sektorja in ohranjali delovna mesta.

Koncept JZP v finančni krizi je ogrožen predvsem z vidikov dostopnosti in cene posojil, manjše gospodarske rasti in nestabilnih obrestnih mer. Pri že sklenjenih pogodbah finančna kriza pripelje do sprememb razmerij tveganj. Izzivi vlad na področju JZP so vsekakor povezani z zagotavljanjem ekonomskih prednosti projektov JZP, kar pa v času krize pomeni sprejemanje fiskalnega tveganja. Vlade si morajo v obstoječih projektih prizadevati za ohranjanje vrednosti za denar, kar pomeni intervencijo v tiste projekte, ki so s fiskalnega vidika ključnega pomena in zagotovilo, da bodo te intervencije začasne, transparentne in finančno ustrezne, tako za proračun kot za projekt JZP.

Vplivi ekonomsko-finančne krize se kažejo pri različnih fazah projektov JZP:

- Operativna faza: Projekt JZP je dogovorjen, konstrukcijska faza projekta je zaključena in storitve se zagotavljajo s strani zasebnega partnerja;
- Konstrukcijska faza: Projekt JZP je dogovorjen, ampak fizično premoženje še ni ustvarjeno, kar pomeni, da se storitev ne izvaja;
- Izvedbena faza: Projekt JZP je načrtovan, lahko je celo že objavljen javni razpis, vendar javni in zasebni partner ne moreta doseči finančnega zaprtja projekta in dela se fizično še niso začela.

Ena temeljnih predpostavk JZP je prenos tveganj in realizacija prenosa tveganj med partnerjema tekom procesa oblikovanja in izvedbe projekta JZP. Realizacija tveganja se po definiciji IMF meri kot funkcija ranljivosti<sup>104</sup> in grožnje (angl. threat)<sup>105</sup>. IMF definira nove grožnje za projekte JZP, ki jih je prinesla finančna kriza:

- **Povečan pritisk na obrestne mere:** Čeprav so se obrestne mere v razvitih državah znižale na najnižje stopnje v zgodovini, se je drastično povečala razlika med podjetniškimi obrestnimi merami in obrestnimi merami državnih obveznic. Rezultat teh nihanj je, da so se povečali stroški kreditiranja, prav tako je postalo pridobivanje vse težje, zaradi zaostrenih pogojev bank. To pa pomeni neposreden vpliv na financiranje novih projektov JZP in refinanciranje obstoječih projektov.

---

<sup>104</sup> Pri tem je ranljivost razumljena kot vpliv specifičnih faktorjev JZP ali specifičnih faktorjev posamezne države in pripravljenost partnerjev, da preprečijo vpliv teh faktorjev ali predvidijo njihov dolgoročni učinek.

<sup>105</sup> S pojmom grožnje pa je razumljeno predvidevanje, da se bodo nekateri negativni dogodki zgodili v prihodnosti.

- **Zmanjšanje možnosti za pridobitev kreditov:** Kriza likvidnosti je banke prisilila v zaostrene pogoje za pridobitev kreditov, sredstva za kredite pri bankah so bistveno upadla in tako so številni projekti JZP ostali brez ustrezne finančne konstrukcije. Največji pritisk je to pomenilo pri tistih projektih, ki se že izvajajo in potrebujejo finančna sredstva za izvedbo projekta.
- **Realen učinek krize na ekonomski sistem zaradi upada denarnih prihodkov:** Zmanjšanje obsega storitev je vplivalo na denarne prihodke, kar vpliva na odplačevanje dolgov in ogroža obstanek podjetij in že delujočih JZP projektov. Prav tako se projekti, ki so v fazi izvedbe, ne izvajajo v predvidenih rokih zaradi pomanjkanja sredstev.
- **Nestabilne obrestne mere:** Številni zasebni partnerji niso pri projekciji JZP projektov predvideli nihanj obrestne mere, kar pomeni, da v ekonomski krizi ta nihanja lahko bistveno vplivajo na bilanco uspeha in nezmožnost financiranja projekta s strani zasebnega partnerja. V nekaterih razvijajočih se državah so države z jamstvi kreditov priskočile na pomoč v ključnih projektih JZP. Prav tako so lahko nekateri projekti JZP ogroženi zaradi naraščajočih stroškov uvoženega kapitala (povzeto po: Burger Philippe, Tyson Justin, Karpowicz Izabela in Coelho Delgado Maria 2009: 6–7)

Tveganja je mogoče upravljati na različne načine, kot to definira OECD (povzeto po: Burger Philippe, Tyson Justin, Karpowicz Izabela in Coelho Delgado Maria 2009: 10):

- **Izogibanje tveganjem:** V JZP se veliko več aktivnosti posveča izogibanju tveganj kot v javno-naročniških razmerjih.
- **Preprečitev tveganj:** V JZP je že pri oblikovanju projektov mogoče določena tveganja eliminirati, npr. da se kreditiranje opravi v domači valuti, kar omogoča izogib tveganju menjalnih razmerij.
- **Prenos tveganj:** tveganje se lahko prenaša znotraj projekta JZP s partnerja na partnerja, recimo s sklepanjem različnih garancij.
- **Zadrževanje tveganj:** Vsak parter lahko na določenem področju zadrži določena tveganja z relativno nizkimi stroški. Tako lahko npr. gradbeno podjetje učinkovito upravlja tveganje oblikovanja infrastrukture, javni partner pa lahko učinkovito upravlja policy tveganja oz. tveganja sprememb zakonodaje.
- **Zavarovanje tveganj:** finančna zavarovanja določenih tveganj, ki bistveno zmanjšajo negativne učinke na projekt JZP.

IMF ranljivosti JZP opredeljuje specifično za posamezne projekte in za posamezen okvir JZP. Ranljivosti posameznega projekta so tiste, ki jih je mogoče upravljati preko strukture projekta, kot npr. visoki, nezavarovani tuji krediti ali preveč optimistične ocene o donosnosti brez ustreznih garancij. Druga vrsta ranljivosti, ki so vezane na okvir JZP v neki državi, pa so predvsem povezane s tipskimi pogodbami, procedurami in institucionalnimi preprekami v sistemu. Institucionalni kontekst je ključen pri upravljanju JZP, predvsem glede varovanja prednosti projektov, ko so vključena visoka tveganja. Ključni elementi pri zmanjšanju ranljivosti JZP so po definiciji IMF:

- Robustno planiranje javnih investicij: Potrebno je sistematično investicijsko planiranje, selekcija projektov, postavitve prioritete in natančno predvidevanje vplivov projektov JZP na proračun. Mednarodne izkušnje drugih držav so lahko dobrodošle pri izboru tistih sektorjev v državi, ki so bolj primerni za projekte JZP.
- Ustrezna porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem: Višja vrednost za denar je dosežena v tistih projektih, kjer tisti partner, ki ima večji vpliv in vpogled v projekt, nosi tudi večje tveganje.
- Trden pravni okvir področja JZP: Trdna pravna ureditev področja JZP lahko postavi točne parametre izvedbe projektov JZP, prav tako pa prinašala zaupanje zasebnega partnerja v dosledno izvrševanje dogovorov in pogodb. Bolj kot je sistem transparenten, manj tveganj prinaša zasebnemu investitorju.
- Predpisi, ki zmanjšujejo agregatno izpostavljenost države: Predvsem je pomembna omejitev letnih plačil za posamezne projekte JZP in za področje JZP v celoti, kot del širše fiskalne politike države.
- Učinkovite institucije: Učinkovite institucije, ki so vključene v pripravo in izvedbo projektov JZP, pripomorejo k upravljanju in obvladovanju pristopnih tveganj, ustvarjajo ugled države kot kredibilnega partnerja in zmanjšujejo politična in regulatorna tveganja za zasebne vlagatelje. V praksi to pomeni, da je potrebno zagotoviti toliko virov, da institucije zmorejo učinkovito izpeljati zastavljene projekte in da so te institucije ustrezno nadzorovane. Ministrstvo za finance mora imeti pravico uporabe veta pri projektih, ki so za državo neizvedljivi.
- Transparentnost v financah JZP: Popolno razkritje z JZP povezanih tveganj in obveznosti države blaži fiskalna tveganja obstoja JZP projektov (povzeto po: Burger Philippe, Tyson Justin, Karpowicz Izabela in Coelho Delgado Maria 2009: 8–9)

Tveganja so po definiciji OECD definirana kot multidisciplinaren koncept, ki združuje komercialna, makroekonomska in politična tveganja. Makroekonomska tveganja so razumljena kot tveganja agregatnega povpraševanja, tveganja obrestnih mer, likvidnostna tveganja in tveganja menjalnih razmerij. Realizacija makroekonomskih tveganj pa seveda vpliva na druga tveganja. Primer: realizacija tveganja agregatnega povpraševanja in tveganja obrestnih mer sproži kreditno tveganje. Prav tako je potrebno razločevati med eksogenimi in endogenimi tveganji. Nekatera tveganja se lahko upravljajo s spremembami vedenja in taka tveganja so endogena tveganja. Eksogena tveganja so tista, kjer aktivnih korakov ne moremo narediti. Vrednost za denar je tista kategorija, ki v JZP veleva partnerjema, da se tveganja porazdelijo tako, da posamezen partner nosi tista tveganja, ki jih je sposoben najbolje upravljati. To pomeni, da posamezna tveganja nosi tisti partner, ki lahko z najnižjimi stroški ta tveganja upravlja tako, da je rezultat JZP čim bolj blizu tistega, kar je pričakovano. Pri porazdelitvi tveganj je potrebno upoštevati dva faktorja. Prvi faktor je, kateri partner je bolj sposoben preprečiti realizacijo posamezna tveganja, drugi pa, kateri partner je bolj sposoben upravljati dober rezultat partnerstva v primerih tveganj, na katera partnerja nimata vpliva. Kriza JZP je prinesla za različne partnerje različna tveganja, in sicer v različnih intenzivnostih. Realizirana tveganja v času ekonomske recesije pa bistveno vplivajo na interes posameznih partnerjev za sodelovanje v JZP, predvsem v smeri, da določeni partnerji nočejo sodelovati v novih JZP ali nočejo refinancirati dolgov starih JZP ali pa nadaljevati z upravljanjem JZP pod sedanjimi pogoji.

Tabela 5: Kanali vplivov finančne krize na JZP

Tveganja, grožnje in ranljivosti			Realizacija tveganj	
	Grožnje	Ranljivosti	Učinki na zasebnega partnerja	Vpliv na javnega partnerja
Finančna	Spremembe obrestne mere	Visoke potrebe po kreditih za financiranje oz. refinanciranje, variabilne obrestne mere	Višje cene servisiranja dolgov, likvidnostne težave, vprašljivost donosnosti projektov pri nižjih prihodkih	Podaljševanje izvedbe investicij, kompromis med JZP konceptom in javno-naročniškimi oblikami, možnost denarne podpore zasebnim partnerjem
	Nedostopnost kreditov	Manj finančnih sredstev za obstoječe in nove projekte	Zmanjšana zmožnost refinanciranja, krajši krediti, višja jamstva za kredite	Prenehanje obstoječih projektov, problemi pri zaključevanju novih, dodatna

		Prihodki od projektov oz. vložkov manjši za pokrivanje kreditov	Izguba zaradi višjih jamstev za kredite, pomanjkanje zavarovanj za kredite	
	Upad cen na borznih trgih	Zasebni partnerji težko zagotavljajo dovolj visok delež kapitala v denarju	Zmanjšanje kapitala bank, zmanjšano kreditiranje, težave v solventnosti in rekapitalizaciji	Zmanjšano investiranje novih projektov in obstoječih, višji stroški dokapitalizacij projektov
Realna	Spremembe menjalnih razmerij med valutami	Večji notranji dolg, neustrezna valutna razmerja, dolarizacija	Višji stroški financiranja tujih kreditov, upad prihodkov JZP, vezanih na tujino, visoki stroški vstopov v tuja JZP	Naraščajoči stroški tujih kreditov, manjše zanimanje za projekte, ki bi se financirali s tujimi investicijami, težnja k domačemu financiranju
	Upad domačega povpraševanja	Komercialni projekti odvisni od uporabniškega denarja in eksplicitnih pogodbenih garancij	Likvidnostne težave, pritiski na spremembe pogodb, težave pri financiranju kreditov	Manjši domači prihodki, manjše investicije v stare in nove projekte JZP, klici po garancijah, prekinitve pogodb, popravki pogodb

Vir: Povzeto po: Burger Philippe, Tyson Justin, Karpowitcz Izabela in Coelho Delgado Maria, 2009: 11

#### ***4.2.4 Upravljanje s kriznimi tveganji v javno-zasebnih partnerstvih***

Javno zasebni interes za JZP v finančni krizi 2008/09 se lahko zmanjša. Pred letom 2008 so monetarne oblasti ustvarile percepcijo o nizko tvegani ekonomiji. Zadnja finančna kriza je to prepričanje obrnila, makroekonomska tveganja so postala veliko večja, kar je vplivalo tudi na percepcijo tveganj zasebnih in javnih partnerjev v JZP. IMF poudarja, da so se povečali predvsem pritiski posameznih partnerjev v pogajanjih po prenosu tveganj na drugo stranko. Ukrepi vlad v krizi morajo biti predvsem usmerjeni v zviševanje privlačnosti JZP in spremembe razmerij tveganj. Najprej morajo države sedanje razmere učinkovito vnesti v že obstoječe pogodbe, nato pa pripraviti nova izhodišča za nove pogodbe. Koraki učinkovitega reševanja kriznih vplivov morajo potekati na različnih področjih:

- **Podaljšanje koncesij**, ki omogoča zasebnemu partnerju, da s podaljšanjem obdobja generira višji nivo prihodkov in lažje pokrije investicijo.
- **Subvencije**, ki morajo biti osnovane na izboljšanju outputa JZP, podeljene morajo biti transparentno in skladno z glavnimi cilji projekta JZP. Subvencije so lahko podeljene direktno zasebnemu partnerju ali uporabnikom preko vavčerjev.



- **Garancije**, ki služijo predvsem povečanju privlačnosti projektov JZP pri zasebnih partnerjih in zmanjšanju tveganj zasebnih partnerjev.
- **Garancije minimalnih prihodkov**, da si lahko zasebni sektor preračuna financiranje dolga na minimalne prihodke, kar poveča stabilnost JZP in zaupanje zasebnih investitorjev.
- **Garancije menjalnih razmerij**, ki omogočajo zasebnemu partnerju izničenje tveganja menjalnih razmerij v primeru padanja vrednosti domače valute v primerjavi z valuto kredita, hkrati pa omogočajo ohranitev nivoja prihodkov v primerih, ko je zasebni partner tuje podjetje.
- **Zavarovanja kreditov** oz. jamstva za odplačevanje kreditov zasebnih partnerjev.
- **Podrejena posojila**, kjer država ustanovi posojilnico, ki je na razpolago v primerih, ko zasebni partnerji zaidejo v likvidnostne težave.
- **Kapitalski ukrepi**, kjer država podeli garancije za celotne kapitalske vložke, kar pomeni, da lahko zasebni partner državi proda delež v partnerstvu po vnaprej dogovorjeni ceni.
- **Ukrep »step in«**, kjer lahko država v primeru propada projekta JZP posreduje v partnerstvo na način, da ga preko javnega razpisa odda drugemu zasebnemu partnerju ali ga sama prevzame, če obstaja fiskalna rezerva (povzeto po: Burger Philippe, Tyson Justin, Karpowicz Izabela in Coelho Delgado Maria 2009: 18–20)

Zavedati se je potrebno, da ko država posreduje v sistem JZP z namenom povečanja privlačnosti projektov ali pomoči zasebnim partnerjem sama sebe izpostavlja večjim tveganjem. V takem primeru to pomeni, da se nova tveganja ne prenašajo na zasebnega partnerja, kar lahko dolgoročno prinese posledice za fiskalno situacijo javnega partnerja. Da bi bili ukrepi namenjeni samo ohranjanju vrednosti za denar in da bi se izognili dolgoročnemu učinku tveganj za javnega partnerja, je potrebno upoštevati naslednje principe:

- **Intervencije morajo temeljiti na ekonomskih osnovah**, kar pomeni, da so smiselne intervencije samo v tistih primerih, kjer gre za javno storitev, ki jo država mora zagotavljati ali prinaša pozitivne posledice za države.
- **Intervencije naj bi podpirale širšo naravnost** fiskalne politike države
- **Vsi ukrepi morajo biti ovrednoteni v proračunskih okvirjih**, kjer je potrebno predvideti stroške intervencije in dolgoročneje vplive takih dejanj.
- **Vladni ukrepi morajo biti prilagojeni na dejanske okoliščine**, kar v krizi pomeni natančno preučitev naslednjih vplivov, na katere bodo ti ukrepi vplivali.

- **Dostop do javnih sredstev mora biti cenovno ovrednoten**, kar pomeni, da mora zasebni partner plačati del cene za dostop do teh sredstev, ki se lahko izvede tudi tako, da bo zasebni partner, ko bodo za partnerstvo boljši časi, del tega dolga odplačal.
- **Intervencijski ukrepi morajo biti v celoti usmerjeni v ohranjanje vrednosti za denar**, kar hkrati pomeni, da morajo biti ukrepi dovolj obsežni, da zagotovijo pričakovane vrednosti za denar.
- **Spremembe v politiki JZP morajo biti transparentne javnosti**, kar pomeni, da je potrebno jasno razmejiti med trenutnimi kriznimi ukrepi in spremembami na področju JZP.

Pri vseh kriznih ukrepih pa je potrebno jasno v kontingenčnih klavzulah določiti, da so to začasni krizni ukrepi, ki izgubijo svojo pravno veljavo takoj, ko se ekonomska situacija spremeni oz. izboljša. Pri spremembah pogodb je to potrebno zapisati v pogodbe z eksplicitnimi navedbami pogojev, pod katerimi ti ukrepi ne veljajo več.

Svoje videnje krize in ukrepe na področju JZP je opredelila tudi EU. Komisija se je odzvala na nastale ekonomske razmere z različnimi ukrepi. Da pa EU vidi JZP kot koncept prihodnosti in enega izmed glavnih elementov izhoda iz ekonomske krize, je Komisija pokazala s sprejetjem posebnega sporočila, ki spodbuja razvoj JZP v državah članicah. Komisija je določila okvir za spodbujanje JZP, s katerimi bi zadovoljili evropske potrebe po naložbah v javne storitve, infrastrukturo in raziskave. Ob ustreznem upravljanju z upoštevanjem sedanjih in prihodnjih javnih interesov lahko JZP prinesejo velike koristi. Komisija ugotavlja, da je projektov JZP zaenkrat malo in da države članice nimajo veliko izkušenj na področju JZP. Skladno z evropskim načrtom za oživitev gospodarstva želi Komisija spodbuditi JZP ter njihovo pogostejšo in učinkovitejšo uporabo v času ekonomske krize, ki zahteva inovativne rešitve na področju javnega financiranja za doseganje nivoja investicij in uravnoteženih javnih financ. Odločanje o uporabi JZP bo še naprej ostalo v rokah nacionalnih organov. Sporočilo obravnava tudi možnosti za izboljšanje delovanja skupnih tehnoloških pobud EU, ki so JZP na ključnih raziskovalnih področjih s sofinanciranjem EU.

Sporočilo Komisije o JZP zajema naslednje ukrepe:

- več sredstev za JZP v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko s preusmeritvijo obstoječih instrumentov Skupnosti in z vzpostavitvijo garancijskih instrumentov za ta namen;
- v prisotnosti financiranja EU boljša pravila in postopki za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev za projekte, ki so v celoti javni in tiste v okviru JZP;
- učinkovitejši okvir za inovacije, vključno z možnostjo, da EU sodeluje v subjektih zasebnega prava in neposredno vlaga v posebne projekte;
- upoštevanje zakonodajnega instrumenta EU o koncesijah na podlagi tekoče ocene učinka;
- izboljšano razširjanje informacij, izmenjava dobre prakse in ustanovitev nove skupine za JZP, v kateri bodo vse zainteresirane strani lahko delile svoje pomisleke in nadaljnje zamisli v zvezi z JZP<sup>106</sup>.

Predsednik Evropske komisije Jose Manuel Barroso je ob objavi Sporočila o JZP dejal:

»Komisija s tem sporočilom vzpostavlja nov, celosten okvir za JZP. V času, ko se Evropa izvija iz primeža gospodarske krize, JZP državnim organom lahko z nadaljnjim vlaganjem v prihodnost pomagajo ustvarjati delovna mesta, medtem ko se izvajajo strategije izstopa za ponovno uravnoteženje javnih financ. Ustrezno načrtovana JZP, ki se izvajajo ob upoštevanju dolgoročnih javnih interesov, lahko spodbudijo naložbe v visoko kakovostne sisteme zdravstvenega varstva, izobraževanja in trajnostnega prometa. Z njimi se lahko lotimo reševanja problema podnebnih sprememb in spodbudimo energetske učinkovitost. Želimo, da bi državni organi JZP izkoriščali pogosteje in učinkoviteje.« (Citirano po: »Komisija sprejela sporočilo o sproščanju potenciala za JZP.«) (Forum za javno zasebno partnerstvo, 2010)

Komisija se zaveda, da lahko kriza negativno vpliva na razvoj nove ključne infrastrukture na območju EU, saj je v mnogih državah članicah povzročila dodaten pritisk na javne finance. EU je načrtovala kar nekaj razvojnih projektov, ki bodo v času po krizi tudi težje financirani. Tako bo že samo izpolnjevanje zavez Evropske komisije v zvezi z vseevropskim prometnim omrežjem v obdobju 2007–2013 zahtevalo financiranje v vrednosti več kot 20 milijard evrov. Precej bo treba vložiti v izpolnjevanje zavez v zvezi s podnebnimi spremembami in energetiko. Z JZP je mogoče mobilizirati zasebni kapital in znanja ter ju združiti z javnimi sredstvi. Financiranje EU prek strukturnih skladov, evropske investicijske banke ali

---

<sup>106</sup> Povzeto po: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2009) 615 final, Brusseles, 19. 11. 2009.

instrumentov vseevropskega prometnega omrežja lahko pomaga pri uporabi JZP za pomembne naložbe tudi v obdobju, ko je na voljo manj nacionalnih javnih ali zasebnih sredstev.

#### ***4.2.5 Upravljanje s kriznimi tveganji javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji***

Republika Slovenija je tako kot druge regije po svetu, zašla v gospodarsko in finančno krizo, ki se predvsem kaže v zmanjšanju ekonomske aktivnosti in pomanjkanju javno finančnih sredstev za tekoče poslovanje države. To dejstvo bistveno vpliva na razvoj, financiranje in vzdrževanje javne infrastrukture. Potreba po zmanjševanju javnofinančnih izdatkov in potreba po vlaganjih v razvoj temeljne javne infrastrukture naj bi povečali interes za JZP, tako pri investicijah v infrastrukturo kot tudi pri izvajanju javnih služb. Z namenom preučitve usmeritev slovenske države pri reševanju posledic gospodarske in finančne krize smo pregledali dva ključna in osnovna dokumenta Vlade RS, sprejeta v času krize. Prvi dokument je izhodna strategija, ki jo je Vlada RS sprejela februarja 2010 in drugi pomemben dokument, ki je Program stabilnosti–dopolnitev 2009, ki je bil sprejet januarja 2010. Program stabilnosti je usmerjen predvsem v konsolidacijo, stabilizacijo javnih financ in zmanjšanje primanjkljaja sektorja države. Slovenija je v letu 2009 presegla primanjkljaj 3 % BDP in mora po priporočilih sveta EU, do leta 2010 svoj primanjkljaj zmanjšati skladno z referenčno vrednostjo 3 % BDP. Dokument je pripravljen s skladno z Uredbo Sveta 1055/2005. Program stabilnosti navaja kot glavne razloge za javnofinančno krizo predvsem realno znižanje BDP za 7,3 %, upad mednarodne trgovinske dejavnosti za 18 % in zaostrene pogoje pri pridobivanju finančnih virov, kar se je kazalo predvsem v nizki rani zadolževanja podjetji in nebančnih finančnih institucij. Vse to se je pri infrastrukturnih projektih poznalo predvsem v zmanjšanju naložbenih projektov, kjer je tako ostal delno neizkoriščen tudi kreditni potencial iz državne jamstvene sheme. Prav tako je upadla tudi zasebna potrošnja gospodinjstev za 2 %. Za leto 2010 so predvidene ponovne oživitve gospodarske dejavnosti, realna rast BDP za 0,9 %, rast izvoza za 4 %, ni pa predvidena rast domače potrošnje. Glede investicij je predviden še nadaljnji upad, vendar nekoliko manjši kot v letu 2009. Za obdobje 2012–2014 so predvidene rasti BDP za 3,6 %, izvoza za 7,5 %, zasebne in državne potrošnje za približno 2,5 %, investicij v osnovna sredstva za 5,3 %, zaposlenosti za 0,7 % in rast produktivnosti za 2,9 % (povzeto po: Program stabilnosti, dopolnitev 2009, Vlada RS).

Pri programu stabilnosti je potrebno poudariti, da je usmerjen predvsem v stabilizacijo javnofinančnih razmer, povečanja gospodarskih aktivnosti, olajšanje dostopa do finančnih sredstev za investicije ter povečanje domače potrošnje. Večinoma bodo aktivnosti usmerjene v jamstvene sheme za investicije v gospodarstvo, za zasebne investicije državljanov, stabilizacijo, regulacijo bančnega sektorja, revitalizacijo politike zaposlovanja in preprečitev rasti brezposelnosti. Iz navedenega lahko ugotovimo, da program stabilnosti uvaja določene ukrepe, ki posredno vplivajo na izboljšanje razmer za razvoj JZP, medtem ko neposrednih ukrepov za povečanje investicij preko JZP ni navedenih. Prav tako lahko za izhodno strategijo ugotovimo, da samo na področju urejanja železniške infrastrukture predvideva preučitev možnosti za JZP, splošnih in sistemskih ukrepov za spodbujanje JZP pa ne opredeljuje. Strategija izhoda iz gospodarske in finančne krize naj bi v čim krajšem času spodbudila gospodarsko aktivnost in zagotovila postopno odpravo makroekonomskih neravnovesij. Prav tako naj bi omogočila postopno povečevanje potencialne rasti ter vzpostavila spodbudno poslovno okolje, v katerem bo možna hitrejša rast dodane vrednosti in ustvarjanje kakovostnih novih delovnih mest. Prav tako naj bi odpravila administrativne ovire ter omogočila druge spodbude in ukrepe za povečanje privlačnosti Slovenije za investitorje (povzeto po: Slovenska izhodna strategija 2010–2013, Vlada RS).

Izhodna strategija je zasnovana kot kombinacija ukrepov ekonomske politike in strukturnih sprememb, ki ob zagotavljanju fiskalne vzdržnosti lajšajo socialni položaj najšibkejših in krepijo konkurenčnost gospodarstva in ustvarjanje novih delovnih mest. Posebej je potrebno poudariti, da Izhodna strategija predvideva prioritete za doseganje razvojnih ciljev, kjer je ena izmed predpostavk tudi Program državnih razvojnih prioritet in investicij. Ta program predvideva natančnejše definiranje in finančno ovrednotenje razvojne prioritete tako na ravni razvojnih politik kot tudi na ravni posamezne razvojne politike. Gre za instrument za prevedbo strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne razvojno-investicijske projekte ali ukrepe, zajemal bo tudi potrebne strukturne spremembe. Na njegovi podlagi naj bi se pripravili načrti razvojnih programov, ki bodo lahko določeni za državno prioriteto, če bodo bistveno prispevali k izpolnjevanju ciljev Strategije razvoja Slovenije (SRS). V ta program bodo smiselno umeščene tudi prioritete iz sprejetih regionalnih razvojnih programov, če bodo prepoznane kot nacionalne, in posamezni projekti Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih v obdobju 2007–2023. Sprejete strateške usmeritve in razvojne prioritete SRS bodo operativno razdelane v tem programu, in sicer na indikativno finančno ovrednotene razvojne programe, za katere bodo predvideni tudi ustrezni (nacionalni

in mednarodni, javni in zasebni) viri financiranja. Na tej točki se Izhodna strategija najbolj približa konceptu JZP, saj predvideva vrednotenje vseh investicij, ki so v nacionalnem interesu tudi z vidika preučitve načinov financiranja z novimi oblikami, kar vsekakor vključuje tudi preučitev možnosti JZP. Glede povezave med JZP in odzivi Slovenije na gospodarsko in finančno krizo je potrebno poudariti, da je prav obdobje kriz gospodarske in aktivnosti in krize javnofinančnega sistema lahko velik spodbujevalec razvoja JZP. Za JZP je zgodovinsko značilno, da se je pojavil in razvijal večinoma tam, kjer je primanjkovalo javnih sredstev za investicijske programe. Slovenija bi lahko v današnji krizni situaciji izkoristila priložnost, da bi sistem JZP čim prej razvila na tak nivo, ki bi bistveno prispeval zasebni del investicijskih sredstev v infrastrukturne projekte (povzeto po: Slovenska izhodna strategija 2010–2013, Vlada RS)

## **5 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČKI**

Namen naloge je bil preučiti stanje na področju JZP v Republiki Sloveniji, zato smo si v začetku postavili tri hipoteze, ki smo jih skozi celotno nalogo teoretsko in praktično raziskovali in utemeljevali. Prva hipoteza se je nanašala na razvoj JZP v Sloveniji v primerjavi z ostalimi državami v regiji, druga hipoteza se je nanašala na razvitost institucionalnega okvirja JZP v Sloveniji, medtem ko se je tretja hipoteza nanašala na vpliv ekonomske in finančne krize na JZP v svetu in Sloveniji.

### **5.1 Razvitost Republike Slovenije na področju javno-zasebnih partnerstev**

Celotna naloga je pokazala, da Slovenija spada med manj razvite države na področju JZP. Raziskave so pokazale, da je države dela srednje in celotne vzhodne Evrope potrebno posebej obravnavati v procesih razvoja koncepta JZP. Dejstvo je, da te države nimajo bogatih izkušenj na področju sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, saj večinoma izhajajo iz

propadlih socialističnih in komunističnih režimov. Republika Slovenija se je na področju JZP odločila za urejanje področja tako, da vzpostavi samostojni zakon in to področje uredi v okviru zakonodaje o javnem naročanju. Večina avtorjev in sogovornikov v intervjujih poudarja, da je Slovenija zakonodajno zgledno uredila področje JZP iz več razlogov. Prvi razlog je, da ZJZP predstavlja okvir, ki omogoča razvoj in oblikovanje široke palete oblik JZP, kar je bistveno za nadaljnji razvoj. Koncept JZP je namreč relativno nov in je v fazi razvijanja. Prav tako je področje JZP zelo kompleksno področje, ki obsega številna področja investiranja v infrastrukturo v javnem interesu, dodatno kompleksnost pa JZP daje tudi dolgoročnost razmerij JZP. V tem smislu je zakonska ureditev dobro zastavljena, saj omogoča pokrov, pod katerim je mogoče določila pogodb JZP prilagajati posameznim primerom in specifikam. Po drugi strani sogovorniki v intervjujih poudarjajo, da je zakon preveč normiran in preveč otežuje postopek vodenja projekta JZP. To dejstvo je predvsem pomembno predvsem z dveh vidikov. Prvi vidik je znanje, kjer je potrebno zagotoviti veliko usposobljenih kadrov, ki bodo sposobni uspešno in učinkovito voditi projekte JZP od začetka do konca. Drugi vidik pa je zanimivost projektov JZP za zasebni sektor, ki je v načelu bolj naklonjen enostavnim, kratkotrajnim in transparentnim postopkom. Slovenija je ZJZP oblikovala predvsem po vzoru Velike Britanije, kjer je tradicija JZP in projektnega financiranja (PFI) veliko bogatejša.

Vsekakor je Slovenijo po razvitosti JZP težko primerjati z najbolj naprednimi državami v Evropi in svetu. Če pa razvoj Slovenije primerjamo z državami v srednji in vzhodni Evropi, lahko ugotovimo, da se Slovenija ne razvija s pričakovano hitrostjo. Številne raziskave in sogovorniki v intervjujih so potrdile, da je Slovenija zelo slabo razvita na področju JZP. Kar nekaj evropskih raziskav, ki so primerjale projekte in vrednosti projektov JZP v tej regiji, Slovenije sploh ni zaznala. Vzroke gre iskati predvsem v pomanjkanju znanja, nerazviti institucionalizaciji procesa JZP, pomanjkanju politične volje in dokaj stabilnih javnih finančnih. Pomanjkanje znanja in veščin je pomembna kategorija, ki vpliva na proces JZP že v samem začetku, ko je brez ustreznih znanj težko uvideti priložnosti za JZP na posameznih področjih. Prav tako ustvarja nezaupanje zasebnih investitorjev v javni sektor in s tem pomisleke v izvedljivost in dobičkonosnost projektov. Nerazvita institucionalizacija vpliva na nepredvidljivost postopkov in zmanjšuje zaupanje v javnega partnerja, hkrati pa onemogoča nadzor nad samim procesom vodenja projektov JZP, kar lahko pomeni, da se s projektom ne dosega predvidena vrednost za denar. Politična volja je v Sloveniji izražena na načelni ravni, ni pa dovolj velike podpore pri spodbujanju razvoja in zagotavljanju dovolj finančnih,

kadrovskih in organizacijskih virov za razvoj. Politična volja je ena izmed ključnih elementov graditve zaupanja zasebnih investorjev v proces JZP. Zadnji faktor so javne finance, ki so bile v zadnjem desetletju v Sloveniji precej stabilne, kar pomeni, da finančna situacija ni prisilila države ali občine, da bi iskala nove inovativne oblike financiranja projektov v javnem interesu. Dejstvo namreč je, da so se JZP v Evropi in svetu po večini hitreje razvijala tam, kjer so bile javnofinančne omejitve precej visoke.

Eden od pokazateljev razvitosti JZP v Sloveniji so tudi sklenjene oblike JZP. Iz poročil ministrstva za finance za leto 2007 in 2008 lahko razberemo, da je prevladujoča oblika JZP v Sloveniji koncesija. Prav tako lahko ugotovimo, da obstaja zelo malo zaključenih projektov JZP v Sloveniji, ki so oblikovani kot bolj moderne oblike JZP. Zavedati se je namreč potrebno, da je bilo mogoče koncesije sklepati že pred sprejetjem JZP. Prav tako se v Sloveniji, po dostopnih podatkih, niso izvedli pilotni projekti, ki jih v teorijah številni avtorji priporočajo kot enega izmed instrumentov, ki lahko bistveno pripomore k usposobljenosti državnih in lokalnih oblasti za vodenje nadaljnjih projektov. Prav tako so izvedeni pilotni projekti podlaga za oblikovanje smernic, vzorčnih pogodb in drugih obrazcev, ki s strani sektorja za JZP pri ministrstvu za finance še niso pripravljene. Ugotovitve kažejo tudi na zelo veliko stopnjo pomanjkanja ustreznih znanj v javni upravi in lokalnih skupnostih na področju JZP, saj so večino projektov JZP v Sloveniji pripravljale zunanje strokovne in pravne organizacije.

Zaključimo lahko, da Slovenija ne zaostaja veliko v razvoju JZP za državami v regiji, vsekakor pa naša stopnja razvitosti še ne omogoča doseganja glavnih prednosti JZP. Pri tem je potrebno poudariti predvsem prednost zmanjšanja porabe proračunskih sredstev za infrastrukturne projekte v javnem interesu in doseganje večje vrednosti za denar. Prav ti dve glavni značilnosti pa sta v času krize in pomanjkanja javnih sredstev glavni prednosti, na osnovi katerih bi bilo smotrno večjo pozornost namenjati JZP, predvsem dvigu ravni znanja. Pomanjkanje znanja se namreč pokaže v težjem prepoznavanju priložnosti, ki jih prinaša JZP in pomanjkanju iniciativ za oblikovanje JZP. Prav tako pa pomanjkanje znanja povzroči slabo pripravljene projekte, ki jih je težko izpeljati in upravljati v predvidenem obsegu vrednosti za denar. Iz ugotovitev, pridobljenih skozi celotno nalogo, lahko potrdimo hipotezo, da Slovenija spada med manj razvite države na področju JZP v Evropi, nekoliko manj pa je opazna nizka stopnja razvitosti v primerjavi z državami v regiji.



## **5.2 Razvitost institucionalnega okvirja javno-zasebnih partnerstev v Republiki Sloveniji**

Slovenija je na področju JZP vzpostavila mešani model institucionalizacije, kjer si pristojnosti za oblikovanje, vodenje in nadzorovanje projektov JZP delijo centralna enota JZP (v Sloveniji Sektor za JZP pri MF), ministrstva in lokalne oblasti. Za strateške usmeritve in razvoj področja JZP naj bi v Sloveniji skrbel Svet za JZP. Vse entitete so bile ustanovljene na podlagi sprejetega ZJZP. Po mnenje večine avtorjev je zastavljena institucionalizacija primerna, vendar se ne izvaja dovolj učinkovito. Tudi pridobljeni podatki skozi celotno nalogo pokažejo, da je na tem področju precej pomanjkljivosti.

Vzpostavljene institucionalne oblike JZP v Sloveniji še ne delujejo na dovolj visoki ravni. Svet za JZP je bil sicer z Odlokom Vlade RS ustanovljen, ampak po dostopnih podatkih njegovo delovanje še ni opazno. Sektor za JZP pri ministrstvu za finance je bil z zakonom vzpostavljen, vendar se pri svojem delu še vedno sooča s težavami. Mrak opozarja, da je bil sektor sicer pravilno pozicioniran znotraj ministrstva za finance, vendar postavljen prenizko na birokratski hierarhiji. To je predvsem pomembno zaradi neposrednega dostopa do odločevalskega procesa. Le dovolj visoko postavljen sektor lahko neposredno vpliva na sprejemanje odločitev v konkretnih investicijah v javno infrastrukturo. Prav tako se sektor sooča s pomanjkanjem kadrov, pomanjkanjem izkušenj z JZP in predvsem z dejstvom, da je JZP eno izmed področij s katerim se sektor ukvarja. Tako sektor ne predstavlja gonilne sile JZP v Sloveniji, ampak ostaja veliko bolj spremljevalec projektov in razvoja JZP.

Institucionalizacije JZP pa ne predstavlja samo institucija, ampak tudi proces. Po sprejetju ZJZP, ki predstavlja zakonodajni okvir JZP, naj bi se začel proces vzpostavitve sistema JZP v praksi. Strokovna literatura navaja številne načine vzpostavitve sistemov JZP, ki pa imajo enake ključne poudarke. Najpomembnejšo vlogo vsi pripisujejo centralni enoti JZP. V Sloveniji se je proces institucionalizacije začel, ni pa še prinesel rezultatov. Sektor za JZP bi moral za učinkovit razvoj JZP pripraviti vsaj nekaj pilotnih projektov, ki bi služili kot nabiranje izkušenj in znanj za nadaljnje projekte. Pilotni projekti po dostopnih informacijah niso bili opravljeni. Prav tako številni avtorji poudarjajo pozitivne učinke dobro izdelanih smernic, vzorčnih pogodb, vzorčne razpisne dokumentacije ter drugih obrazcev za pospešeni razvoj JZP. V Sloveniji sicer nekateri avtorji navajajo vzorčne dokumente, sektor za JZP pa,

po podatkih internetne strani, pripravlja smernice, ki pa niso še dokončane. Prav tako je zadolžen za dvigovanje ravni znanja v državnih in lokalnih institucijah. V okviru tega se izvajajo izobraževanja predvsem na lokalnih ravneh, ne obstaja pa sistemski program usposabljanj, ki bi usmerjeno izvajal izobraževanja s ciljem, da bi bili državni in lokalni organi sposobni sami pripraviti dobre investicijske projekte JZP. Da sta znanje in poznavanje JZP na nizki ravni, potrjuje tudi dejstvo, da so bili vsi večji projekti JZP v Sloveniji pripravljeni s strani najetih zunanjih pravnih in drugih strokovnih svetovalcev. Prav tako je potrebno opozoriti, da je ravno tako kot v preostali državni upravi tudi na področju JZP težko pridobiti najboljše kadre. JZP že po svoji naravi zahteva multidisciplinarni pristop in vrhunske kadre s področja ekonomije, prava, organizacije in pogajanj. To pa pomeni, da je potrebno take kadre navadno pripeljati iz zasebnega sektorja. V takem primeru pa se soočimo s problemom nujenja konkurenčnih pogojev, kar pa v javnem sektorju skoraj ni mogoče. Mogoče bi bilo smiselno razmišljati o ustanovitvi strokovne institucije za JZP po vzoru Velike Britanije, ki bi bila v mešanem lastništvu konzorcija zasebnih podjetij in države. Tako bi preko mešanega financiranja lahko dosegli boljše pogoje in zaposlili visoko kvalificirane kadre.

Prav tako v Sloveniji niso bile ustanovljene sektorske enote JZP po ministrstvih in regijah, ki bi s svojim poznavanjem razmer na specializiranih področjih lahko pripomogle k bistveno več izpeljanim projektom JZP. Sektorske enote so namreč tiste, ki na svojem področju s poznavanjem tematike lahko prepoznajo tiste projekte, ki bi jih bilo mogoče izpeljati preko JZP. Prav tako bolj tesno sodelujejo z zasebnim sektorjem, kar bi lahko v promocijskem smislu JZP pripeljalo do večjega interesa zasebnih investitorjev v projekte JZP. Številni avtorji omenjajo, da bi morala ministrstva, kjer obstaja iz tujine dokazana praksa uporabnosti JZP, vzpostaviti posamezne delovne skupine, ki bi vodile postopke, povezane z JZP. Vse te enote bi delovale v tesnem sodelovanju s sektorjem za JZP.

Zaključimo lahko, da je v Sloveniji proces institucionalizacije šele na začetku poti. Zavedati se je potrebno, da konkretnih rezultatov na področju JZP ni mogoče doseči, če za to niso zagotovljeni ustrezni organizacijski, kadrovski in institucionalni pogoji za razvoj. V Sloveniji je bila na področju JZP izkazana politična volja po zakonodajni ureditvi tega področja, ki pa je bila delno pogojena z nujnostjo po uskladitvi slovenskega pravnega reda z direktivami EU in z željo, da bi se določene velike projekte, ki bistveno vplivajo na slovenski javni dolg, kategoriziralo kot JZP in tako zadostilo kriterijem EU. Prav visoka politična volja pa ni bila

izkazana pri institucionalizaciji JZP, kjer procesi potekajo počasi. V prihodnje bi bilo prav gotovo smiselno pospešiti usposabljanja in izobraževanja na vseh nivojih javne uprave, spodbuditi promocijo JZP tako na javni kot tudi na zasebni strani, vzpostaviti smernice za pripravo projektov, osnutke dokumentacij (pogodbe, razpisne dokumentacije, investicijske dokumentacije ....). Prav tako bi bilo potrebno inštitut JZP resneje obravnavati v strateških razvojnih usmeritvah tako države kot regij in strateško planirati razvoj JZP v proračunskih planiranjih. Zelo pomembno vlogo lahko v procesu razvoja JZP odigrajo ministrstva, ki bi z bolj aktivno dejavnostjo lahko bistveno pospešila razvoj in povečala število dobrih projektov JZP. Pri vsem tem je zelo pomembno, da se dobre prakse pri vzpostavljanju in vodenju projektov JZP učinkovito hranijo in vrednotijo v okviru Sektorja za JZP in Sveta za JZP. Vsi zbrani podatki v celotni nalogi dokazujejo, da lahko potrdimo hipotezo, da je Slovenija zgledno razvila zakonodajni okvir JZP, ni pa še razvila institucionalnega okvirja, ki bi zagotavljal učinkovito delovanje sistema JZP.

### **5.3 Vpliv svetovne finančne in gospodarske krize na javno-zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji**

Vpliv svetovne finančne krize je zaznati praktično na vseh področjih našega življenja. Tudi JZP pri tem niso izjema. Predvsem je mogoče opaziti vpliv na sposobnosti financiranja projektov tako na strani javnega in še bolj na strani zasebnega sektorja. Na strani zasebnega sektorja se predvsem kaže problem slabe likvidnosti podjetij, nizke stopnje investiranja in oteženega dostopa do finančnih sredstev pri finančnih institucijah. Na strani javnega sektorja je opaziti upočasnitev tendence financiranja in vlaganja v infrastrukturne projekte, ki so se morali iz dnevnih redov oblastnih struktur za nekaj časa umakniti v korist gašenja socialnih problemov. Na področju JZP krizo občutijo tako projekti, ki so se že izvajali, še bolj pa projekti, ki so bili zasnovani kot JZP. V Sloveniji je opaziti, da so praktično vsi projekti, ki so se že izvajali, zašli v finančne težave, ki se kažejo predvsem v podaljšanju rokov izvedbe, v spremembah partnerske strukture in v željah po ponovnih pogajanjih, ki naj bi na novo začrtala odgovornosti in tveganja znotraj JZP.

Tako lahko ugotovimo, da je poročilo EPEC jasno navedlo, da se novi projekti v Sloveniji ne razvijajo in da jih je mogoče pričakovati šele, ko se bo finančna situacija po krizi izboljšala. Nekateri avtorji poudarjajo, da naj bi krize pripomogle k večji uveljavitvi JZP, saj naj bi

države in lokalne oblasti, zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev, v večji meri posegale po financiranju projektov s pomočjo zasebnega sektorja. Po pregledu zadnje izhodne strategije, ki jo je pripravila Vlada RS, lahko ugotovimo, da je nekaj besed sicer namenjenih JZP, ni pa zaslediti konsistentnega programa na tem področju. Posebej pri oblikah financiranja projektov izhodna strategija navaja proračunska sredstva in sklade EU, JZP pa je omenjena predvsem na področju železniške infrastrukture kot možnost, ki jo je potrebno preučiti. Prav tako lahko ob pregledu regionalnih razvojnih strategij ugotovimo, da JZP skoraj ne omenjajo oz. jih omenjajo kot možnosti, ki jih je potrebno posebej preučiti.

Finančna kriza na področju JZP prinaša številna tveganja, predvsem pa ugotovitve kažejo, da se tveganja izvedbe projektov JZP v večji meri prenašajo na javnega partnerja, ki tudi znotraj JZP ostaja tisti partner, od katerega državljani pričakujejo zagotavljanje javne infrastrukture in javnih storitev. V Sloveniji obstaja verjetnost, da bi tveganja obstoječih JZP projektov v večji meri prešla na javnega partnerja predvsem zaradi pomanjkanja izkušenj vodenja projektov JZP. V času finančne krize se pogajalska moč preveša na stran zasebnega sektorja, ki na projekte JZP gleda predvsem kot na investicijo in dobiček, medtem ko je javni partner tisti, ki mora določene javne storitve obvezno zagotavljati.

Glede na ugotovitve mednarodnih raziskav in mnenja različnih avtorjev lahko potrdimo hipotezo, da finančna kriza negativno vpliva na razvoj JZP. Vzroke za negativen vpliv lahko iščemo predvsem v padcu zanimanja in zmožnosti zasebnega sektorja za projekte JZP. Največji problem predstavljajo omejene možnosti pridobivanja finančnih sredstev in nestabilnost investicije v luči pričakovanega okrevanja v naslednjih letih. Za zasebni sektor je predvsem pomembna trdna projekcija prihodnjih prihodkov iz projekta JZP, ki določa vrednost za investirana sredstva. Če so takšne projekcije, zaradi nestabilnih finančnih razmer, praktično nemogoče, je možnosti za interes zasebnega sektorja veliko manj. Zasebni sektor namreč investira predvsem v projekte zelo jasnih dohodkovnih projekcij. Prav tako ni zanemarljivo dejstvo, da je potrebno zvišati nivo zaupanja zasebnega sektorja v zmožnost učinkovitega vodenja projektov JZP, ki je v Sloveniji na dokaj nizki ravni, saj nimamo veliko izkušenj na področju JZP.

## 6 PRILOGE

**Priloga A: Tabela: Primerjava centralnih agencij JZP po svetu**

JZP agencija/ Država	Zgodovina	Struktura	Naloge in odgovornosti
<b>Highways Agency – Velika Britanija</b>	Nastala 1994, izvršilna agencija ministrstva za promet VB, skrbi za vse projekte gradnje in vzdrževanja cest preko JZP.	8 področij delovanja: javna naročila, strateška povezovanja, veliki projekti, varnostni standardi in raziskave, finančni servis, kadrovski servis in informatizacija. Financirana s strani ministrstva za finance, organizacijsko razvejana po regijah, 3332 zaposlenih. Team- sko delo: regionalni odbor, centralna ekipa in potrditveni odbor <sup>107</sup> .	Učinkovito upravljanje z davkoplačevalskimi sredstvi v sodelovanju z zasebnim sektorjem, uporaba najboljših praks pri oblikovanju, razvoju in vzdrževanju cestnih omrežij. Svoje delovanje razširila na upravljanje prometa in varnosti cest.

<sup>107</sup> Projektne pogoje oblikuje regionalni odbor (regional Highways Agency office) in skrbi, da se projekt izvaja. Pri tem mu pomoč nudi centralna ekipa (Central DBFO Team), potrditveni odbor (Highway Agency Confirming Committee) poda končno odobritev ključnim odločitvam.

<b>Infrastructure Ontario - Kanada</b>	Nastala 2005 kot podaljšana roka vlade za JZP, 2006 so z zakonodajnim aktom povečali njeno korporativno vlogo. Deluje kot center odličnosti, kot finančna institucija za sprejemljivo zadolževanje, deluje državno in lokalno, zgledovala se je po Veliki Britaniji.	Odgovorna je ministrstvu za energijo in infrastrukturo, ki financira administrativne stroške, financira jo vlada, in sicer ministrstva za projekte na svojem področju, 150 zaposlenih, dve glavni področji: projekti ter krediti in servis.	Odločitev, kateri projekti bodo izvedeni preko JZP, je v rokah ministrstva za energijo in infrastrukturo, agencija JZP nato postavi kriterije projekta, združi javnega in zasebnega partnerja, izpelje javni razpis za zasebnega partnerja in ga izbere, zagovarja javni interes in izpelje postopek JZP, vključno z nadzorom.
<b>Mission d'Appui aux PPP - Francija</b>	Leta 2004 je Francija uvedla nova pravila na področju JZP in ustanovila JZP agencijo, začetki kot skupina JZP ekspertov, zakonska podlaga 2005, naloga: pomoč javno naročniškim oddelkom pri JZP projektih, odgovorna za vse JZP projekte v Franciji.	Deluje v okviru ministrstva za finance, financirana v celoti s strani vlade, Francija nima sektorskih agencij JZP, ampak samo centralno, naloga nadzora in svetovanja pri projektih JZP, ne pa vodenje projektov, vse JZP transakcije mora odobriti centralna agencija, zaposlenih samo 6 strokovnjakov.	Glavne naloge so presoja projektov pred odobritvijo ministrstva za proračun, zagotavljanje metodologije za vrednotenje JZP projektov, izvajanje študij izvedljivosti. Po določitvi za JZP projekt je njena vloga nadzor nad korektno izvedbo projekta v finančnem, pravnem in kvalitativnem smislu in primerjava JZP projekta z javno-naročniško izvedbo. Skrbi za pomoč pri izvedbi projektov JZP, promocijo JZP, svetovalne literature na podlagi izkušenj s projekti JZP.
<b>Parpublica - Portugalska</b>	Projekti JZP od 1980 dalje, centralna enota od leta 2003, ko so sprejeli formalno zakonodajo, zgled po VB, Italiji in Nizozemski	Deluje v sklopu ministrstva za finance, upravlja javne sklade, upravlja nepremičnine, privatizira državne deleže. JZP je samo del Parpublice. Šteje 5 do 7 zaposlenih.	Nadzorna funkcija nad JZP projekti, ki jih izvaja centralna vlada, nima odločevalske moči, odloča ministrstvo za finance, svetuje v fazah oblikovanja projektov, skrbi za optimizacijo procesov JZP, pripravlja osnutke pogodb, pravila javnih razpisov, opravi prvo selekcijo pred izbiro zasebnega partnerja, vključena v

			pogajanja.
<b>Partnerships BC – Britanska Kolumbija</b>	Oblikovana 2002 kot promotor in oblikovalec razvoja JZP v smislu javnega interesa in izkoristka davkoplačevalskega denarja. Ni samo center odličnosti, ampak tudi vrednosti, strukturira in implementira JZP projekte. Zgledovali so se po VB in državi Viktorija.	Ustanovljena kot registrirana družba, v lasti provincialne vlade, večinski delež ministrstva za finance, financira se od tistih, ki večino dohodka ustvarijo s pobranimi pristojbinami, ima lasten proračun in finančno planiranje, zaposlenih približno 40 zaposlenih.	Ključne naloge: JZP policy razvoj, analize izvedljivosti JZP, ekonomske analize, izborni postopki javnih razpisov, pravna podpora, nadzor nad projekti, skrbi za celoten proces JZP in izpeljavo projektov v vseh fazah.
<b>Partnerships South Australia – Avstralija</b>	Že od leta 1980 potekajo projekti JZP, agencija oblikovana 2001, potem ko je bil oblikovan priročnik JZP in odločitev vlade o spodbujanju JZP.	Situirana in financirana je v okviru vlade, deluje v sodelovanju z Viktorijo in Južnim Welsom preko formalnih in neformalnih omrežij. Šteje 14 zaposlenih	Glavna naloga je pregled glavnih predlogov JZP, analiza finančne, pravne in organizacijske izvedljivosti JZP, nima formalne odločevalske moči, odloča vlada. Glavna naloga je finančni vidik projektov (financiranje, tveganja, mehanizmi izvedbe, plačil, vrednost za denar).
<b>Partnerships UK – Velika Britanija</b>	Prva agencija JZP na svetu, ustanovljena 1999 <sup>108</sup> , kompleksna organizacija, pospešuje razvoj in implementacijo JZP.	51 % je v lastni zasebnih investitorjev, 49 % javni sektor, naloga oblikovati platformo dobrih zasebnih in javnih praks, ne deluje kot svetovalec vladi, ampak samostojna integrirana enota vlade, podpira centralne, lokalne in regionalne organe, ima lastne vire financiranja in lastne načrte investiranja, brez odobritve vlade.	Dve glavni nalogi: regulatorna in nadzorna funkcija v projektih JZP <sup>109</sup> ter projektiranje, program in policy podpora <sup>110</sup> , gre za pionirsko programsko zasnovan pristop k JZP.

<sup>108</sup> Pred letom 1999 je VB leta 1992 ustanovila Private Finance Panel, ki je skrbel za prenos zasebnega znanja v JZP področje, leta 1997 se je preimenoval v Treasury Task Force.

<sup>109</sup> Zagotavlja tehnično podporo vladnim organom, pregleduje vse lokalne projekte pred izvedbo, pregleduje vrednost za denar v projektih, izvedbene zmožnosti, nudi projektno vodenje, razdelitev tveganj, finančno konstrukcijo, tipske pogodbe, izvaja postopke javnih razpisov JZP.

<sup>110</sup> Zagotavlja podporo 10–15 % projektov v VB, predvsem velikim projektom, izdeluje priročnike o JZP, izvaja operativno podporo projektom JZP, standardizira postopke JZP

		Večino se financira iz prispevkov uporabnikov storitev, sodeluje in pomaga vsaj 14 državam po svetu, velja za najuspešnejši model, zaposlenih je 75 strokovnjakov.	
<b>South Africa PPP Unit – Južno Afriška Republika</b>	Ustanovljena 1999 z namenom izvajanja javnih naročil za javni sektor, kasneje (2000) je dobila nalogo za razvoj zakonodajnega okvira JZP. Agencija sedaj skrbi za regulacijo in nadzor nad JZP.	Deluje v okviru ministrstva za finance, financirana s strani vlade, nima odločevalske moči, o projektih odloča ministrstvo za finance, zaposlenih 18 strokovnjakov in 5 zunanjih svetovalcev.	Agencija je začela v povpraševanje usmerjen proces, vladni uradi predlagajo agenciji potencialne projekte JZP, ta odloča o izvedbenih možnostih, prenosu tveganj in vrednosti za denar, sodeluje v vseh fazah oblikovanja, izvedbe in nadzora JZP projekta, nima odločevalske moči.

**Vir:** Smiselno povzeto po: Raziskava Collaboratory for Research on Global Projects; Farrugia, Reynolds, Orr: Public Private Partnership Agencies: A Global Perspective, 2008

### **Priloga B: Intervju: Dr. Aleksij Mužina, 15. 1. 2010**

- *Slovenija je leta 2006 sprejela Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Ali se vam zdi napredek na tem področju od takrat dovolj velik? Kje vidite največji napredek?*

RS je sprejela ZJZP, ki je v pravnem smislu prenormiran. Sam sem bil pisec zakona, katerega osnovna ideja je bila, da bi predstavljal pokrov, znotraj katerega bi se lahko razvijala JZP. Namen zakona ni bil, da bi postal pravilnik, ker za pravilnik ni potreben zakon. Na željo takratnega ministra za finance g. Bajuka so bila v zakon dodana poglavja, ki naredijo zakon prenormiran. Tak primer je predhodni postopek, ki se je v zakonu znašel po »nesreči«. V ta namen sem sedaj pripravil tudi novelo ZJZP, ki je bila pravkar oddana v zakonodajno proceduro, ki naj bi zakon očistila preveč podrobnih navodil, ki prej zavirajo kot spodbujajo razvoj JZP. ZJZP se je zgledoval predvsem po Veliki Britaniji in projektne financiranju (PFI), delno pa tudi po nekaterih drugih državah v Evropi (Grčija, Italija, Irska ...).

- *Kako ocenjujete napredek RS na področju JZP v primerjavi z ostalimi državami v srednji in vzhodni Evropi?*



Razvoj JZP v RS je počasen in praktično ni viden na državni ravni. Edino na lokalni ravni so JZP vsaj deloma zaživela in to predvsem zaradi pomanjkanja sredstev za infrastrukturne projekte. Ne morem se znebiti občutka, da je edina korist zakona ta, da se nekatera zadolževanja države prenesejo iz bilanc javnega dolga na z JZP ustanovljene pravne osebe. To zmanjšuje zunanjo zadolženost države in jo ohranja vsaj blizu mastrichtskih kriterijev EU. Zakonska ureditev JZP je v RS vzorno urejena, večkrat ponuja tudi zglede dobre prakse za ostale države v regiji. RS se na področju JZP razvija počasi ali, drugače povedano, stoji. Ostale države srednje in vzhodne Evrope se v projektih financiranja javne infrastrukture preko JZP bolj hitro razvijajo. V RS se kot projekti JZP večinoma pojavljajo koncesije, ostalih oblik praktično ni.

- *Ali se vam zdita institucionalna organiziranost in razvoj le te na področju JZP učinkovita in primerena?*

Institucionalna organiziranost področja JZP v RS je še zelo slabo razvita. Formalno je vzpostavljen sektor JZP pri ministrstvu za finance in Svet za JZP, ampak kakšnih bistvenih pozitivnih premikov še ni zaslediti. Zastavljena institucionalna organiziranost bi sicer lahko spodbudno delovala na razvoj JZP, ampak ob hitrejšem razvoju, večji politični angažiranosti in z več sodelovanja med državnimi in lokalnimi oblastmi.

- *Ali se vam zdi, da Sektor za JZP pri MF učinkovito opravlja svoje naloge? Ali je dovolj velik, pravilno zasnovan in kadrovsko dovolj dobro zapolnjen? Kako dobra se vam zdi podpora Sektorja za JZP občinam, ministrstvom in morebitnim zasebnim investitorjem?*

Sektor za JZP je le formalno ustanovljen, kadrovsko zelo podhranjen in premalo izobražen. V tem sektorju se samo ena oseba resno ukvarja z JZP in še ta bolj s pravnega in ekonomskega vidika, ne pa organizacijskega. Sektor za JZP pri ministrstvu ne daje ustrezne podpore tistim, ki bi se radi posluževali JZP pri projektih javne infrastrukture. Verjetno razlog izhaja iz kadrovske podhranjenosti in premalo strokovne usposobljenosti. Pomanjkanje pravnega, ekonomskega in organizacijskega znanja se kaže že pri oblikovanju in vodenju projektov. Večino projektov JZP v RS vodijo najete odvetniške pisarne in ne državni organi, ki vodijo npr. javne razpise. Prav tako je pomanjkanje znanja razvidno v oblikah JZP, kjer je večina JZP koncesij, ki so bili možne že po prejšnji zakonodaji. Ostale, bolj napredne oblike JZP, so prej izjema kot pravilo. Menim, da bi sektor za JZP potreboval več usposobljenih kadrov, ki

bi bili sposobni nuditi strokovno podporo tako pri oblikovanju in izvedbi projektov kot tudi v funkciji izobraževanja kadrov na državni in lokalni ravni. Prav tako je potrebno izpostaviti, da ni vzpostavljenega praktično nobenega sistema nadzora, saj lahko zasebni partner po sklenitvi pogodbe »dela, kar hoče«.

- *Ali se vam zdi, da ima JZP v Sloveniji dovolj politične podpore celotnega političnega vrha?*

Moje mnenje je, da je politična volja izražena predvsem na načelni ravni, in sicer v interesu pridobitve zasebnega kapitala za izgradnjo javne infrastrukture. Koliko pa ta politična volja resno naredi, da bi se v praksi tudi izvedli projekti, je pa že drugo vprašanje. Politična volja je velikokrat omejena s prekrivanjem javnega dolga, kot sem povedal že pri prvem vprašanju. Problem nastane predvsem v ne dovolj velikem poznavanju JZP v politiki. Predvsem je premalo zavedanja prednosti, ki jih določene oblike JZP lahko prinesejo.

- *Ali se vam zdita usposobljenost in informiranost državnih in lokalnih oblasti dovolj veliki, da bi lahko izpeljali kompleksne projekte JZP?*

Informiranost oblasti je nizka, ne zavedajo se prednosti, ne poznajo postopkov, pravne ureditve. Večinoma najemajo zunanje pravne svetovalce. Znanje in informacije so osvojili tisti župani na lokalni ravni, ki imajo pomanjkanje javnih sredstev, bi pa vseeno radi izpeljali projekte izgradnje javne infrastrukture.

- *V katero smer predvidevate vpliv svetovne gospodarske krize na JZP v Sloveniji? Ali bo vplivala na manjše število zasebnih vlagateljev, manj projektov, propad zastavljenih projektov? Ali bodo slabe ekonomske razmere vplivale na več politične volje po spodbujanju JZP in posledično hitrejšem razvoju?*

Gospodarska kriza bo po mojem mnenju delovala tako pozitivno kot negativno. Powsod po svetu je bilo dokazano, da so proračunske omejitve pozitivno vplivale na razvoj in zavedanje JZP. Pričakujem, da se bo politična angažiranost zaradi krize povečala, da se bo povečala želja po projektih JZP. Na drugi strani je potrebno povedati, da bodo zasebni partnerji težje financirali projekte zaradi zmanjšanih prihodkov in dražjega denarja. Pomembno pa je poudariti, da bi lahko zasebni sektor prav tako v krizi izražal večji interes za JZP, saj

pomenijo projekti JZP lažji dostop do kreditov in bolj stabilne investicije. Večji interes na strani države in lokalnih oblati pa mogoče predstavlja tudi bojazen, da bi zaradi javnofinančnih omejitev pristale na bolj tvegane projekte JZP in tako dolgoročno ogrozili javni interes. Tako, da bi bilo nujno okrepiti nadzor.

- *Ali je slovensko politično okolje prednost za razvoj JZP ali slabost?*

Slovensko politično okolje predstavlja prednost za JZP predvsem na lokalni ravni, saj imamo veliko majhnih in finančno šibkih občin, ki so za financiranje javne infrastrukture prisiljene v sodelovanje z zasebnim sektorjem.

- *Kaj bi bilo po vašem mnenju potrebno nujno popraviti/spremeniti v sistemu JZP v Sloveniji za hitrejši napredek?*

Menim, da bi bilo predvsem potrebno popraviti zakon v tistih poglavjih, kjer je prenormiran in predstavlja prej zaviralni kot pospeševalni faktor. Razmišljati je potrebno tudi v smer, da bi obstajalo več možnosti izbire med javnim naročilom in JZP. Predvsem razmislak, da bi uporabili javno naročilo samo takrat, ko je res potrebno, v vseh ostalih primerih pa predvsem JZP. Seveda bi bilo potrebno resneje razviti institucionalno organiziranost, kot jo predvideva ZJZP, in bistveno zvišati nivo znanja v državnih in lokalnih organih ter povečati pretok informacij ter znanj.

### **Priloga C: Intervju: Boštjan Ferk, 21. 1. 2010**

- *Slovenija je leta 2006 sprejela Zakon o javno zasebnem partnerstvu. Ali se vam zdi napredek na tem področju od takrat dovolj velik? Kje vidite največji napredek?*

Najprej je potrebno povedati, da JZP niso nastala z ZJZP, mi smo imeli koncesije že prej in na tem področju imamo tradicijo od Rima, Marije Terezije in naprej, tako da čisti novinci na tem področju nismo. Zakon v bistvu ni kopija držav, kot so nekateri ostali zakoni, izhodišča so pobrana iz Zelene knjige EU, vsekakor pa predstavlja dobro osnovo za razvoj JZP. Po mojem mnenju je zakon prinesel največ napredka na lokalni ravni, kjer so občine obudile nekatere projekte, ki jih prej niso zmogle izpeljati. Pri tem gre predvsem za pomanjkanje proračunskih sredstev občin, ne nazadnje pa je potrebno vedeti, zakaj so recimo v Veliki Britaniji pospešili

JZP, ravno zaradi proračunskih omejitev. JZP je v prvi vrsti način financiranja projektov. Če imaš v javnem proračunu dovolj denarja, je vsekakor ceneje izvesti projekt z javnimi sredstvi, vendar potrebno je vedeti, da so proračuni vedno bolj zadolženi in predstavljajo JZP del rešitve javnega dolga. Moramo vedeti, da če je projekt JZP izpeljan po smernicah EU in Euratata, se tak projekt ne šteje kot del javnega dolga države ali lokalne skupnosti. Torej na eni strani velika proračunska zadolževanja, na drugi strani vedno večje potrebe po razvojni infrastrukturi prisilijo države k projektom JZP. Drugače pa se mi zdi zakon dober, ker je relativno abstrakten in ima malo kogentnih določb. Zakon je postavil nek okvir, znotraj katerega se je potrebno fleksibilno prilagajati.

- *Kako ocenjujete napredek RS na področju JZP v primerjavi z ostalimi državami v srednji in vzhodni Evropi?*

Moje mnenje je, da je znanja JZP v Sloveniji čisto primerljivo dovolj in da niti ni modro preveč zaletavo širiti področje JZP. Čehi in Madžari so bili recimo tudi pri privatizaciji gospodarstva zaletavi, Slovenija pa nekoliko bolj konzervativna, kar se je pokazalo kot dobro. Moje mnenje je, da je potrebno inštitut JZP uveljaviti počasi, ga prilagajati na slovenske razmere in to upošteva bogate izkušnje drugih držav. Najbolj razvite države so seveda Irska, Velika Britanija, Nemčija je veliko naredila predvsem na lokalni ravni. Naš zakon v primerjavi z drugimi državami omogoča veliko bolj fleksibilne oblike in ne določa nekega vladnega telesa, ki bi moral odobriti vse projekte. To pa seveda pomeni, da ni ozkega grla, ki bi zaviral projekte ali jih omejeval. Tak primer je Poljska, ki je zakon sprejela pred nami, pa vendar JZP ni zaživel ravno zaradi osrednjega vladnega telesa, ki predstavlja ozko grlo za projekte preko predhodnih analiz, ki veliko stanejo in se večino projektov ne realizira.

- *Ali se vam zdi institucionalna organiziranost in razvoj le-te na področju JZP učinkovit in primeren?*

Moje mnenje je, da se projekti JZP izvajajo pretežno »case to case« in ne organizirano s strani države. Država ni razvila pilotnih projektov kot način učenja JZP in ki bi jih javno objavila in iz njih razvila kakršen koli priročnik za JZP. Zunanji strokovnjaki večinoma pripravljajo projekte tako na javni kot zasebni strani, kar pa ni nič presenetljivega in to pozna tudi tujina. Zavedati se je treba, da so projekti JZP zelo kompleksni. Gre za velike projekte, zahtevne

investicije, usklajevanje javnega in zasebnih interesov, imamo civilno pravo, javno pravo, vse to je precej kompleksno. Še posebej pa kompleksnost JZP daje dolgoročnost razmerja in upoštevanje razmer, ki se bodo v vsem tem dolgoročnem obdobju lahko pojavile. In tak tipičen primer propadlega JZP projekta je v Veliki Britaniji Londonska podzemna železnica. Angleži imajo znanje, tradicijo in se jim je projekt zalomil. Ta projekt se sedaj financira iz javnih sredstev, kar se vedno zgodi v primeru propadlih projektov JZP. Svet za JZP še ni dejaven, po zakonu je bil ustanovljen, vendar njihove aktivnosti še pogrešam. Seveda pa gre za specifična znanja in kolikor vem nekega izobraževanja za javne uslužbence na to temo ni bilo še. In tu vidim veliko rezervo. Zakonodajalec ni z zakonom zagotovil kadrovskih in finančnih resursov za zagon služb vlade in lokalnih oblasti za JZP. Moje mnenje je, da bi lahko veliko naredili tudi tako, da bi bila sama ministrstva veliko bolj dejavna pri tem. Npr. Ministrstvo za šolstvo, ki ima veliko projektov, ki bi jih lahko izpeljali preko JZP, bi lahko naredilo projektno skupino znotraj ministrstva, ki bi pomagala pri izvedbi projektov JZP (npr. vrtci, šole, športni objekti ...). Izdali bi lahko tudi smernice (npr. belo knjigo za gradnjo vrtcev, šol ...).

- *Ali se vam zdi, da Sektor za JZP pri MF učinkovito opravlja svoje naloge? Ali je dovolj velik, pravilno zasnovan in kadrovsko dovolj dobro zapolnjen? Kako dobra se vam zdi podpora Sektorja za JZP občinam, ministrstvom in morebitnim zasebnim investitorjem?*

Po mojem mnenju je sektor kadrovsko in strokovno podhranjen. Država je tukaj pokazala eno svojo šibko točko. Moje mnenje je, da bi potrebovali skupino vsaj desetih strokovnjakov, ki ne bi smeli biti samo teoretsko izobraženi, ampak predvsem praktiki, ki bi imeli za sabo kilometrino najprej na klasičnih projektih javnih naročil in podobno. Taka skupina bi morala najprej nekaj projektov izpeljati po tej veljavni zakonodaji in potem bi lahko pomenila prebojni motor JZP. Prav tako se mi zdi, da bi bilo potrebno vzpostaviti bolj konkretne smernice po vzoru tujih držav kot npr. Velika Britanija, ki bi bolj na enostaven način prikazale prednosti in postopke JZP. Če bi to želeli narediti, bi morali poslati naše ljudi na študije v tujino in bi se nato vrnil in napisali »handbook«. Zgled dobrih enot JZP je Irska in Nemčija. Nemčija predvsem na regionalnih centrih, ki izdajajo publikacije, vzorčne pogodbe, vzorčne razpisne dokumentacije. Oni so zgled tega, kar lahko neka enota državnih ali lokalnih oblasti naredi za razvoj JZP. Irci so na tem področju šli še nekoliko dlje in ustanovili neko

telo, ki pomaga pri konkretnih primerih, izvaja pilotne projekte in svetuje vsem, ki izvajajo projekte JZP.

- *Ali se vam zdi, da ima JZP v Sloveniji dovolj politične podpore celotnega političnega vrha?*

Deklerativna podpora seveda obstaja. Vse naprej pa je problem denarja in vložkov v razvoj JZP. Dalo se bi narediti več. Prvič na informiranosti zasebnega sektorja, da bi se zavedal, kaj vse je mogoče preko JZP izpeljati in bi lahko svojo vlogo promotorja JZP uspešno odigral. Torej potrebno bi bilo več obveščati javnost, da se govori o tem, ciljne skupine in na drugi strani, da se okrepijo operativne »task force« enote, ki bodo lahko vodile posamične projekte, ki so pomembni za državo in bodo tudi dobro izpeljani. Dobro izpeljani tudi čez 15 let, ne pa samo da se podpiše pogodba.

- *Ali se vam zdita usposobljenost in informiranost državnih in lokalnih oblasti dovolj veliki, da bi lahko izpeljali kompleksne projekte JZP?*

Kar se tiče nadzora, je moje mnenje, da je mogoče v pogodbi predvideti instrumente, ki zagotavljajo zagotavljanje javnega interesa. Zavedati se je potrebno, da javni partner s sklenitvijo JZP ne zgubi svojih pristojnosti ali avtonomije. Gre samo za to, da država nek projekt ne izvaja preko javnega podjetja ali režijskega obrata, ampak preko zasebnega podjetja. Ne gre za privatizacijo, kar pomeni, da je še vedno javni sektor tisti, ki je odgovoren za zagotavljanje javne dobrine, tudi če je izvajana preko JZP. Sam sem sodeloval pri projektu Stožice, ki velja za velik projekt za slovenske razmere in tam je glavni garant bančna garancija, ki je res enormna (20 milijonov evrov viseče bančne garancije za dobro izvedbo posla). Zavedati se je treba le, da se pogodba izvede, kot je predvidena. Javni partner ali nekdo, ki za javni sektor pripravlja pogodbo, mora biti toliko ozaveščen, da instrumente nadzora vnese v pogodbo. Javni partner pa mora te instrumente izvajati. Pri nas je problem, tudi pri javnih naročilih, da je projekt končan, ko je podpisana pogodba. Takrat se projekt šele začne in pomembno je, da se izvede tako, kot je predvideno v pogodbi. Tu mora opraviti svojo funkcijo JZP. Nadzor izvaja delno računsko sodišče, ampak samo nad gospodarnostjo projekta, naročnik pa je tisti, ki mora poskrbeti za dobro izvedbo projekta in javni interes.

- *V katero smer predvidevate vpliv svetovne gospodarske krize na JZP v Sloveniji? Ali bo vplivala na manjše število zasebnih vlagateljev, manj projektov, propad zastavljenih projektov? Ali bodo slabe ekonomske razmere vplivale na več politične volje po spodbujanju JZP in posledično hitrejšem razvoju?*

V zadnji smernici EU v luči svetovne gospodarske krize Komisija jasno daje JZP prioriteto, s katero se bo na eni strani spodbujal razvoj javne infrastrukture in na drugi strani, s katerim se bo zmanjševala javna poraba in javni dolg. Komisija vidi JZP kot perspektivo. Moje mnenje je, da je prav, da se dela JZP projekte, vendar ne za vsako ceno. Potrebno je nujno upoštevati dve glavni karakteristiki, to pa sta javno opredeljen javni interes in prenos tveganja. Veliko je projektov, ki se želijo predstaviti kot JZP, pa ne izpolnjujejo teh dveh osnovnih karakteristik. Določenih projektov pa si vseeno ne bi želel izpeljati preko JZP ravno zaradi prevelikega javnega interesa, npr. vodovodna omrežja in pobiranje smeti. Finančna kriza je prizadela javni in zasebni sektor. Moje mnenje je, da je bistvo v dobro pripravljenih projektih. Dobri projekti so se pred krizo lahko financirali, se bodo v njej in po njej. Pa naj si bo to na klasičen način ali preko JZP. Banke bodo vedno in v finančni krizi še bolj podprle projekte, ki so dobri. Bistvo finančne krize je ravno v tem, da so banke podpirale projekte, ki niso bili dobri v veliki želji po dobičkih. Bistvo bank je namreč posojanje denarja. Finančna kriza bo tako vplivala na bolj naporno prvo fazo, ta pa je oblikovanje takih projektov, ki bodo dobri in jih bodo banke podprle. Kar je pa seveda dobro, saj bodo taki projekti večja garancija, da bodo dolgoročno prinašali rezultate. Je pa seveda dejstvo, da so nekateri deli javnih financ v veliki krizi, npr. zdravstvo, kjer menim, da le aktivna vloga tudi zasebnega sektorja in bolj inovativni modeli financiranja lahko dolgoročno zmanjšajo javnofinančni primanjkljaj in zagotovijo, da ostanemo na tako visoki ravni javnih storitev. Rezerve so predvsem v manjši porabi, kar pa lahko predvsem dosežemo z JZP.

- *Ali je slovensko politično okolje prednost za razvoj JZP ali slabost?*

Problem našega okolja je v tem, da ne znamo jasno razmejiti med pojmi tveganje, javni interes, dobiček, donosi. Problem je, da ne znamo dovolj ceniti javnih uslug in npr. v zdravstvu je katastrofa, da nimamo računa. Gremo k zdravniku z mislijo, da je zastoj in ker

ne vemo, koliko poseg ali pregled stane, ne znamo to ceniti. Vidimo pa seveda, kakšna sredstva vsako leto porabi država za to in to se nam zdi pa enormno preveč.

- *Kaj bi bilo po vašem mnenju potrebno nujno popraviti/spremeniti v sistemu JZP v Sloveniji za hitrejši napredek?*

Po mojem mnenju je potrebno pri nas bolj razviti projektna podjetja. Pogrešam razpise, ki bi bili prilagojeni projektnim podjetjem. Pri nas namreč ni še razvita institucionalna oblika nastanka novega podjetja, ki ga ustanovita javni in zasebni partner. Projektno podjetje je zanimiva oblika, ker vsi, ki v to projektno podjetje vstopijo, so neobremenjeni in nadzor nad izvajanjem projekta je veliko lažji, ker se ukvarja samo s konkretnim projektom in je le konkretnemu primeru namenjeno. Po mojem mnenju je potrebno razvoj usmeriti najbolj v projektna podjetja, kar kaže tudi praksa tujih držav, kot npr. Velika Britanija ima večino projektov JZP kot projektno podjetje.

#### **Priloga D: Intervju: Dr. Mojmir Mrak, 11. 2. 2010**

- *Slovenija je leta 2006 sprejela Zakon o javno zasebnem partnerstvu. Ali se vam zdi napredek na tem področju od takrat dovolj velik? Kje vidite največji napredek?*

Zakon je po mojem mnenju prinesel pravni okvir tega področja, čeprav v številnih državah pripravljajo JZP brez posebnih zakonov. Če je Slovenija pač želela to področje zakonsko urediti, je to pač naša stvar, bi pa rekel, da zakon ni stanja na področju JZP bistveno spremenil. Zakon sedaj imamo, menim tudi, da ni slabo, da ga imamo, ni pa nekih bistvenih napredkov. Ideja zakona, kot sem jaz to razumel, je bila, da se to področje uredi in tako tudi pospeši razvoj JZP v Sloveniji. Vse to, kar se danes dogaja na področju JZP, je bilo že prej možno, še posebej koncesije, in je možno tudi sedaj. Moje mnenje je, da cilja pospeševanja JZP pa zakon ni dosegel. Po mojem mnenju je tudi nadzor in postopki izvedbe projektov JZP preveč zakompliciran. Zasebni sektor gre v projekte zelo jasnega profitnega motiva. Če javni sektor tega ne bo omogočil, potem zasebni sektor pač ne bo sodeloval v takih projektih. In to se pri nas sedaj dogaja. Država se lahko pri tem seveda zaščiti z zakoni, birokratskimi preprekami, samo to potem pomeni, da takih projektov ne bo ali pa vsaj ne bo veliko.



- *Kako ocenjujete napredek RS na področju JZP v primerjavi z ostalimi državami v srednji in vzhodni Evropi?*

Mi smo izrazito počasni. Cela vrsta držav je bila na področju JZP za nami in so sedaj mnogo pred nami, npr. Poljska, Slovaška, Madžarska. Študije nas praktično ne zaznajo.

- *Ali se vam zdita institucionalna organiziranost in razvoj le-te na področju JZP učinkovita in primerena?*

Svet o JZP mislim, da ni bil še imenovan. Kolikor je meni poznano, vsekakor ni začel še delovati, kar bi v tem primeru lahko rekli, da kršimo ZJZP. Glede institucionalizacije je moje mnenje tako, da potrebujemo močno centralno enoto, ki bi koordinirala, vodila in spremljala projekte JZP, omejeno število sektorskih enot JZP, ki naj bi skrbele za razvoj projektov na njihovih področjih in nadzorno telo, kjer naj bi usmerjali, vrednotili in koregirali razvoj JZP v Sloveniji. Vse enote bi morale zelo dobro komunicirati in sodelovati pri projektih JZP, prav tako bi morala potekati dobra komunikacija z lokalnimi oblastmi. Vsekakor pa je potrebna močna centralna enota, ki bi peljala v neko osnovno logiko JZP, ki je sektorske enote ne poznajo. Če pa nimamo centralne enote, si JZP vsak drugače predstavlja. Prav tako je pomanjkanje pilotnih projektov, je sicer nekaj projektov, vendar niso bili izvedeni kot pilotni projekti.

- *Ali se vam zdi, da Sektor za JZP pri MF učinkovito opravlja svoje naloge? Ali je dovolj velik, pravilno zasnovan in kadrovsko dovolj dobro zapolnjen? Kako dobra se vam zdi podpora Sektorja za JZP občinam, ministrstvom in morebitnim zasebnim investitorjem?*

Sektor je po mojem mnenju pravilno lociran. Pravilno lociran v smislu, da se nahaja v okviru ministrstva za finance. Slaba stran je v tem, da ni bil postavljen dovolj visoko. V bistvu je bil postavljen zelo nizko na hierarhiji in vodja sektorja poroča potem vodjem oddelkov. Stvar je postavljena in izvedena na ta način, da je neučinkovita ali slabo učinkovita. Gre še za en birokratski organ, ki nima velike moči. Kjer imajo JZP zelo razvita, so oddelki JZP popolnoma samostojni oddelki, ki imajo direktne povezave ne samo do ministra za finance, ampak tudi do predsednika vlade. Druga slaba stvar je v tem, da naj bi take sektorje sestavljali kadri, ki imajo veliko izkušenj iz JZP, privatnega sektorja. Tukaj pa takoj nastane problem z

načinom plačevanja, motivacije, pridobivanjem dobrih kadrov. V takem sektorju bi morali sedeti ljudje, ki so prej že izpeljali podobne projekte in ti so lahko le iz zasebnega sektorja. Teh pa ne moreš dobiti, če jih ne ustrezno plačaš. Pridemo v začaran krog. Kadrovske je ta enota pač pokrita na formalen način, vsekakor pa ne dovolj kadrovske močno zasedena. Kar se pa tiče izobraževalne funkcije ali funkcije priprav izhodišč (osnutkov pogodb, handbookov ...) pa sektor, kolikor je meni poznano, ne opravlja. Potrebno bi bilo tudi pogledati, če se ta sektor ukvarja izključno z javno zasebnim partnerstvom ali opravljajo še druge funkcije v okviru ministrstva.

- *Ali se vam zdi, da ima JZP v Sloveniji dovolj politične podpore celotnega političnega vrha? Ali se vam zdita usposobljenost in informiranost državnih in lokalnih oblasti dovolj veliki, da bi lahko izpeljali kompleksne projekte JZP?*

Politična podpora vsekakor ni dovolj velika, predvsem pa mislim, da poznavanje koncepta JZP ni dovolj veliko. In potem se dogaja, da v neke razvojne strategije vnesemo veliko projektov, za katere ne vemo, kako se bodo financirali in nato jih postavimo na področje JZP kot model financiranja. Interes zasebnega sektorja pri nas je povezan samo s profitabilnostjo projektov. Problem pa nastane pri potencialnih tujih zasebnih investitorjih, ki se ne radi ukvarjajo z nami, ker na strani države nimajo dovolj kompetentnih sogovornikov. To pomeni, da če se nekdo iz zasebnega sektorja začne pogovarjati z ljudmi na strani države, ki ne vedo, kaj je JZP, je to tudi za zasebnega partnerja pot v neznanost. Posledično pa tudi pada zaupanje v izvedbo projekta in interes za sodelovanje v takem projektu. Še en vidik je, da so stroški priprave takih projektov zelo visoki, v nekaterih državah, kjer imajo aktiven program JZP, so ti stroški nižji in zaupanje višje. Zasebni sektor gre v sodelovanje raje v takih državah, kjer imajo garancijo, da je bilo učno obdobje narejeno in je možnost cenejše in bolj učinkovite izvedbe projekta večja.

- *V katero smer predvidevate vpliv svetovne gospodarske krize na JZP v Sloveniji? Ali bo vplivala na manjše število zasebnih vlagateljev, manj projektov, propad zastavljenih projektov? Ali bodo slabe ekonomske razmere vplivale na več politične volje po spodbujanju JZP in posledično hitrejšem razvoju?*

Ja, pomanjkanje javnoproračunskih sredstev je vsekakor eden izmed motivov z JZP, ampak samo na javni strani. Problem pa je v tem, da smo v teh letih, ko bi se morali naučiti izvajati

projekte JZP, zamudili vlak in da se bomo morali sedaj v krizi najprej naučiti take projekte izpeljati. Vedeti moramo, da je interes zasebnega sektorja za tovrstne projekte sedaj v krizi bistveno manjši. Študije kažejo, da je obseg projektov JZP v zadnjem letu precej padel. To kaže tudi študija IMF. Kriza zagotovo deluje v smeri upočasnitve projektov JZP.

- *Kaj bi bilo po vašem mnenju potrebno nujno popraviti/spremeniti v sistemu JZP v Sloveniji za hitrejši napredek?*

Tukaj je veliko stvari, ki bi se dale spremeniti. Od politične volje, do večjega poznavanja problematike JZP. Predvsem pa mislim, da si bo potrebno priznati, da je potrebno prve projekte izpeljati z zunanjimi konzultanti, da se naučimo postopkov. Nemogoče je učinkovito voditi postopke in projekte JZP, če takih projektov še nismo izpeljali. Nemogoče je z znanjem osnovnošolca zgraditi rakete. Morali bi se lotiti najbolj tipičnih projektov, ki imajo v Evropi že dolgo tradicijo in so izkušnje že v veliki meri zapisane. Na teh osnovah bi potem izpeljali več podobnih projektov, potem bi lahko prešli na bolj kompleksne projekte.

#### **Priloga E: Intervju: Matej Čepeljnik, Ministrstvo za finance, 11. 3. 2010**

- *Slovenija je leta 2006 sprejela Zakon o javno zasebnem partnerstvu. Ali se vam zdi napredek na tem področju od takrat dovolj velik? Kje vidite največji napredek?*

Z ZJZP so bila postavljena jasna pravila sklepanja javno-zasebnih partnerstev, poenotena so bila pravila za podeljevanje koncesij, z zakonom se urejajo tudi nezakonita razmerja med naročniki in izvajalci, ki so jim bile posebne in izključne pravice podeljene brez javnega razpisa.

- *Kako ocenjujete napredek RS na področju JZP v primerjavi z ostalimi državami v srednji in vzhodni Evropi?*

Napredek RS na področju JZP je primerljiv ostalim državam, zaradi konzervativne in restriktivne politike pa je zmanjšano tveganje naslednjih investicij.

- *Ali se vam zdita institucionalna organiziranost in razvoj le-te na področju JZP učinkoviti in primerni?*

Da, institucionalna organiziranost JZP je primerna. S predvidenimi spremembami ZJZP, pa se bo opredelilo tudi neobvezujoče mnenje ministrstva za finance za investicije na državni in lokalni ravni, s čimer se bo zagotovila doslednost poročanja.

- *Ali se vam zdi, da Sektor za JZP pri MF učinkovito opravlja svoje naloge? Ali je dovolj velik, pravilno zasnovan in kadrovsko dovolj dobro zapolnjen? Kako dobra se vam zdi podpora Sektorja za JZP občinam, ministrstvom in morebitnim zasebnim investitorjem?*

Organizacijsko je sektor za JZP primerljiv z drugimi državami, je pa res, da tudi zaradi drugih delovnih nalog znotraj direktorata, ki presegajo okvire JZP, prihaja do povečane obremenjenosti zaposlenih. Sektor je vedno odgovoril na vsa postavljena vprašanja in smo vedno z veseljem sodelovali pri vseh projektih na državni in lokalni ravni, h katerim smo bili povabljeni. Predstavniki MF sodelujejo v raznih medresorskih delovnih skupinah, izvedenih pa je bilo tudi več brezplačnih seminarjev, namenjenih lokalni ravni. Ministrstvo za finance je organiziralo več izobraževanj, posreduje ustrezne informacije in svetuje udeležencem v projektih JZP. Res pa je, da so pričakovanja o JZP včasih preveč optimistična, še posebej ob dejstvu, da so JZP namenjena ekonomsko upravičenim projektom, če projekt ni ekonomsko upravičen, zasebniki ne bodo pripravljene prevzemati tveganj

- *Ali se vam zdi, da ima JZP v Sloveniji dovolj politične podpore celotnega političnega vrha? Ali se vam zdita usposobljenost in informiranost državnih in lokalnih oblasti dovolj veliki, da bi lahko izpeljali kompleksne projekte JZP?*

Politična podpora JZP obstaja, problem pa je še vedno pomanjkljiva investicijska dokumentacija, ki bi omogočala učinkovitejše izvedbe projektov JZP.

- *V katero smer predvidevate vpliv svetovne gospodarske krize na JZP v Sloveniji? Ali bo vplivala na manjše število zasebnih vlagateljev, manj projektov, propad zastavljenih projektov? Ali bodo slabe ekonomske razmere vplivale na več politične volje po spodbujanju JZP in posledično hitrejšem razvoju?*

Menimo, da bi bilo trenutno gospodarsko stanje lahko spodbuda, da bi zasebni sektor svoje presežke sredstev nalagal v relativno varne projekt JZP, se pa zavedamo, da so zasebniki v danih razmerah nenaklonjeni prevzemanju tveganj.

- *Kaj bi bilo po vašem mnenju potrebno nujno popraviti/spremeniti v sistemu JZP v Sloveniji za hitrejši napredek?*

Menimo, da slovensko politično okolje predstavlja prednost za projekte JZP, vendar ponovno naletimo na problem slabo pripravljenih projektnih dokumentacij. Pri JZP se moramo zavedati, da je to model financiranja projektov in predstavlja dolgoročna partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, česar se morata oba zavedati ter se temu tudi zavezati.

- *Koliko zaposlenih ima sektor in ali se je Svet za JZP že sestal?*

V sektorju za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja nas je s področja javno-zasebnega partnerstva zaposlenih 5 oseb. Svet za JZP je v decembru 2009 imel ustanovno sejo.

- *Ali je mogoče dobiti kakšno poročilo o konkretnih projektih ali pa vsaj seznam projektov po regijah?*

Na ravni države še ni bil izpeljan večji projekt, zato na MF ne razpolagamo s takšnim poročilom. Glede seznama projektov po regijah je stvar taka, da so lokalne skupnosti glede izvajanja projektov samostojne in morajo o teh projektih samo poročati skladno s podzakonskimi predpisi. Podatki iz pogodb pa se v določenih pogledih lahko razumejo kot poslovne skrivnosti.

- *Kdaj se pričakuje poročilo za leto 2009 in smernice, ki so v pripravi?*

Poročilo za leto 2009 je bilo že potrjeno na Vladi RS, ki pa se ga je odločila poslati Državnemu zboru v seznanitev. Ko bodo v DZ opravljeni vsi postopki, bo poročilo objavljeno na spletnih straneh MF.

## **Priloga F: Potrdilo o lektoriranju**

## 7 TEMELJNI VIRI IN LITERATURA

1. Abadie Richard, Hawcroft Adrian. 2004. Developing Public Private Partnership in New Europe. London: Pricewaterhouse Coopers.
2. Ahmed, Priscilla A. 1999. Project finance in developing countries: IFC'S lessons of experience. Washington DC: International Finance Corporation. Dostopno prek: <http://books.google.com/books?hl=sl&lr=&id=Qdk7OtkWD78C&oi=fnd&pg=PP7&dq=%22Ahmed%22+%22Project+Finance+in+Developing+Countries%22+&ots=yACF3RfLWI&sig=LcbGNYgg4IAbyy9pUGx4YE6pxVE> (9. 3. 2009).
3. Akintoye, Akintola, Beck, Mathias& Hardcastle, Cliff. 2003. Public-Private Partnership: Managing risks and opportunities. Blackwell publishing. Dostopno na: [http://books.google.com/books?id=psq8674OUIgC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs\\_summary\\_r&cad=0](http://books.google.com/books?id=psq8674OUIgC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs_summary_r&cad=0) (16 .4. 2008)
4. Akintoye, Akintola, Beck, Mathias. 2009. Public-Private Partnership: Policy, Management and Finance of Public-Private Partnerships. Blackwell publishing.
5. Andoljšek, Žiga. 2007. Temeljna področja in cilji javno zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni. Ljubljana: Nebra, d. o. o.
6. Anon. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions. COM (2004) 327 final. Dostopno na: [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327), (7. 1. 2008)
7. Anon. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM(2005) 569 final. Dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm). Vpogled: 25. 2. 2008
8. Anon. Communication on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569 final – November 2005. Dosegljivo na: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm). Vpogled: 27. 1. 2008.
9. Bohinc, Rado, Mužina Aleksij in Tičar, Bojan. 2007. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP s pojasnili). Ljubljana: Nebra.

10. Bohinc, Rado. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP): s pojasnili*. Ljubljana. Nebra.
11. Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: *Gospodarski vestnik*.
12. Bohinc, Rado. 2005. *Javno zasebno partnerstvo na primeru javnega podjetja. Javno in zasebno partnerstvo*, Ljubljana: *GV izobraževanje*, str. 16
13. Brezovnik, Boštjan. 2008. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Inštitut za lokalno samoupravo in javno naročila Maribor, dostopno na: <http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed78>, 2. 3. 2010.
14. Budina, N. in Palackova, H. 2007. *Public-private partnerships in the new EU member states: Managing fiscal risks - Washington D. C., World Bank*. Dostopno na: [www.worldbank.org/elibrary](http://www.worldbank.org/elibrary).
15. Bult-Spiering, Mirjam in Dewfult, Geert. 2006. *Strategic issues in Public-Private Partnerships: An international perspective*. Blackwell Publishing. Dostopno na: [http://books.google.com/books?id=dzqSpVSBC\\_oC&dq=History+of+Public-Private+Partnerships&hl=sl&source=gbs\\_summary\\_s&cad=0](http://books.google.com/books?id=dzqSpVSBC_oC&dq=History+of+Public-Private+Partnerships&hl=sl&source=gbs_summary_s&cad=0) (16. 4. 2008)
16. Burger Philippe, Tyson Justin, Karpowicz Izabela in Coelho Delgado Maria. 2009. *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnership*, IMF Working paper WP 09/144, dostopno na: [http://www.ioeemp.org/fileadmin/user\\_upload/documents\\_pdf/globaljobscrisis/generaldocs/2009\\_July\\_IMF\\_paper\\_on\\_crisis\\_impact\\_on\\_PPPs.pdf](http://www.ioeemp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/globaljobscrisis/generaldocs/2009_July_IMF_paper_on_crisis_impact_on_PPPs.pdf), (15. 2. 2010)
17. *Closing the Infrastructure Gap: The role of Public-Private Partnership*, Delloitte Development LLC, dostopno na: <http://www.deloitte.com/us/publicprivatepartnerships>, 10. 6. 2009
18. Collin, Sven-Olof. 1998. *Motives for Public-Private Partnership and factors for their persistence – an inductive analysis of four Swedis cases*. V Montanheiro Luiz et al (ur.) *Public and private sector partnership: fostering enterprise*. Sheffield Hallam University Press.
19. Čepeljnik, Matej. 2006. *Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji (specialistično delo)*.
20. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. PricewaterhouseCoopers, dostopno na: [http://atom.univ-paris1.fr/documents/pwc\\_ppp04.pdf](http://atom.univ-paris1.fr/documents/pwc_ppp04.pdf), 24 .5. 2009



21. Eror A. 2006. Javno-zasebno partnerstvo, v Zbornik referatov - Republika Slovenija. Državni zbor. Raziskovalni sektor.
22. European PPP Expertise Centre. 2009. European PPP Report, DLA Piper. Dostopno na: <http://www.eib.org/epec/infocentre/index.htm>, 7. 3. 2010
23. *European PPP Expertise Centre. 2009. The financial crises and PPP market, Potential Remedial Actions.* Dostopno na: [http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/EPEC\\_Credit\\_crisis\\_paper-abridged.pdf](http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/EPEC_Credit_crisis_paper-abridged.pdf), 26. 3. 2009
24. Evropska Komisija. 2003. Guidelines for successful public-private partnerships. Dosegljivo na: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/), 2. 2. 2008
25. *Evropska Komisija. 2004. Long term contracts between government and non-government partners (Public-private partnership). Luxemburg. Eurostat.* Dostopno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-BE-04-004/EN/KS-BE-04-004-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-004/EN/KS-BE-04-004-EN.PDF), 2. 2. 2008
26. Evropska Komisija. 2004. Resource Book on PPP Case Studies. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf), 3. 4. 2008
27. Evropska komisija. 2004. Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu, z dne 30. aprila 2004 (COM (2004) 327 final). Dostopno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/27/35025067.pdf> (6. 6. 2009).
28. Evropska komisija. 2005. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:SL:HTML> (6. 6. 2009).
29. Evropska komisija. 2007. Delovni dokument o Zeleni knjigi Komisije o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij (SES (2005) 629). Dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/615/615309/615309sl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/615/615309/615309sl.pdf) (6. 6. 2009)
30. Evropska komisija. 2008. Razlagalno sporočilo Komisije o uporabi zakonodaje Skupnosti v zvezi z javnimi naročili in koncesijami za institucionalizirana javno-zasebna partnerstva (Ur. l. C 091, z dne 12. april 2008, 4-9). Dostopno prek: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:091:0004:01:SL:HTML

(8.6.2009).

31. Evropska Komisija. 2009. Sporočilo o sproščanju potenciala za javno-zasebna partnerstva, COM(2009) 615, dostopno na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1740&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=fr>, 6. 5. 2010
32. *Evropski Parlament. 2006. Public-Private Partnerships, National Experiences in European Union*, dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602\\_ppp02\\_briefingnote\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf), 3. 4. 2008
33. *EU – Ministerial conference. 2004. Partnership to fight HIV/AIDS in Europe & Central Asia*. Dostopno na: [www.eu2004.ie/templates/document\\_file.asp?id=6200](http://www.eu2004.ie/templates/document_file.asp?id=6200) (3. 12. 2007)
34. *Farrugia Christine, Reynolds Tim, Orr Ryan J. 2008. Public-Private Partnerships Agencies: A Global Perspective, Working paper #39, CRGP*. Dostopno na: [http://crgp.stanford.edu/publications/working\\_papers/Farrugia\\_etal\\_PPPAgencies\\_WP0039.pdf](http://crgp.stanford.edu/publications/working_papers/Farrugia_etal_PPPAgencies_WP0039.pdf), (8. 2. 2010)
35. *Ferčič, Aleš. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: izhodišča za definicijo. Pravna praksa. Ljubljana: Gospodarski vestnik, Leto 24, št. 29/30, str. 6–7.*
36. *Ferčič, Aleš. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. Pravna praksa, Ljubljana: Gospodarski vestnik, leto 24, št. 39/40, str. 15–16.*
37. *Ferk Petra, Ferk Boštjan. 2008. Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, GV založba, Ljubljana.*
38. *Ferfila, Bogomil. 2007. Ekonomski vidiki javnega sektorja – Economic Aspects of the Public sector, Fakulteta za družbene vede. Ljubljana*
39. *Ferfila Bogomil., Kovač Polonca. 2000. Javne politike in javna ekonomika. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
40. *Geddes, Michael. 2005. Making Public Private Partnerships Work. Gower Publishing, Ltd. Dostopno na: [http://books.google.com/books?id=ZCs4EFQb3qsC&hl=sl&source=gbs\\_summary\\_s&cad=0](http://books.google.com/books?id=ZCs4EFQb3qsC&hl=sl&source=gbs_summary_s&cad=0) (16.4.2008)*
41. *Geddes, Michael. 2001. Local partnerships and social exclusion in the European Union: new forms of local social governance? Routledge. London, New York.*
42. *German Institute of Urban Affairs, dostopno na: <http://www.difu.de/english/occasional/06ppp.pdf> (vpogled 2. 5. 2008).*

43. *Going global: The world of public private partnerships*. 2007. Dostopno na: <http://www.cbi.org.uk/pdf/goingglobal0707.pdf>
44. Gregorič Rogelj, Elda. 2008. Javno-zasebno partnerstvo kot možna oblika investiranja v zdravstvene zavode. Magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede.
45. Groff Ferjančič Miranda. 2004. Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
46. Guidelines for Successful Public – Private Partnerships. Dostopno na: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/en-guide3.pdf>, (10. 2. 2008)
47. Hodge, Graeme A. 2005. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. Cheltenham (UK), Northampton (USA): E. Elgar
48. INECO S.A. 2006. *Public Private Partnership Options for the Second Generation of Motorway Developments in Poland Final Report*. Dostopno na: <http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPENENERGY/Resources/INECO-PPP-Poland-introduction.pdf>, (3. 12. 2007)
49. *Javno-zasebno partnerstvo – izziv praksi*. Dostopno na: [www.socius.si/file/58061/file.html](http://www.socius.si/file/58061/file.html) (28. 1. 2008)
50. Jones, Robert A. 1998. The European Union as a Promotor of Public-Private Partnership. V Montanheiro Luiz et al (ur.) *Public and private sector partnership: fostering enterprise*. Sheffield Hallam University Press.
51. *Komisija sprejela sporočilo o sproščanju potenciala za javno-zasebna partnerstva*, dostopno na: <http://pppforum.si/aktualno/komisija-sprejela-sporocilo-o-sproscanju-potenciala-za-javno-zasebna-partnerstva.html>, 24.1.2010
52. McQuaid, R. W. 1994. Partnerships and Urban Economic Development, Working Paper No. 13, Department of Social Science, Napier University, UK. Dostopno na <ftp://netec.ier.hitu.ac.jp/pub/NetEc/RePEc/remo/wuk/napier/sswp13.doc> (16. 9. 2009)
53. Ministry of Municipal Affairs. 1999. Public-private partnership – A Guide for Local Government, The Government of British Columbia, Canada, Dostopno na: <http://www.marh.gov.bc.ca/LGPOLICY/MAR/PPP/index.htm#TOC>
54. Montanheiro, Luis C., Robert H. Haig in David S. Moris. 1997. *Understanding Public and Private Sector Partnership*. Sheffield: Sheffield Hallam University Press.
55. Mrak, Mojmir. 2005. *»Institucionalizacija« javno-zasebnega partnerstva: izkušnje v svetu ter osnove konture predloga za Slovenijo. Uprava med politiko in stroko: XXX. Dnevi slovenske uprave, Ljubljana: Fakulteta za upravo.*

56. Mrak, Mojmir. 2006. *Institutionalization of Public-Private Partnership: Global Experience and the Basic Outlines of a Proposal for Slovenia*, *Uprava, Letnik IV, 1/2006*
57. Mrak Mojmir, Gazvoda Maja, Mrak Maruša. 2005. Priročnik projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. Ljubljana, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
58. Merzelj, Živa. 2008. Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo? Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta.
59. Mužina Aleksij. 2005. *Javno-zasebno partnerstvo. V: Ministrstvo za javno upravo. Sodobna javna uprava: zbornik povzetkov. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo; 2005. p. 14–6.*
60. Mužina, Aleksij. 2004. Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU. Ljubljana.
61. Mužina, Aleksij. 2004. *Koncesije javnih služb – postopek podelitve koncesije. V Zbornik posveta 10. dnevi javnega prava, Portorož 14–16, junij 205–225 . Ljubljana: Inštitut za javno upravo.*
62. Mužina, Aleksij. 2007. *Preoblikovanje pravnih oseb javnega prava v osebe zasebnega prava kot izhodišče za javno-zasebno partnerstvo. Javna uprava 43 (2): 255–267.*
63. Mužina, Aleksij. 2007. *Izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravica do pravnega varstva. Podjetje in delo 33 (6/7): 1199–1208*
64. Nanto, K. Dick. 2009. *The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications*, Congressional Research Service, 7-5700, dostopno na: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34742.pdf> (1. 3. 2010)
65. Nkaiwa Sedisa, Kitso. 2008. *Public-private partnership in the provision of secondary education in the Gaborne city of Botswana*, University of South Africa. Dostopno na: <http://etd.unisa.ac.za/ETD-db/theses/available/etd09082008145044/unrestricted/thesis.pdf> (10. 9. 2009)
66. Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo, Uradni list RS 61/2007 z dne 10. 7. 2007
67. Osborne, Stephen P. 2000. *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective.* Routledge. Dostopno na: [http://books.google.com/books?id=HxI0MFJCHogC&hl=sl&source=gbs\\_summary\\_s&cad=0](http://books.google.com/books?id=HxI0MFJCHogC&hl=sl&source=gbs_summary_s&cad=0) (16. 4. 2008)
68. Pahor Žvanut, Alenka. 2006. *Javno-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance.* Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta.

69. Pintar, Jernej. 2006. Javno-zasebno partnerstvo za regionalni razvoj: Razvojno izobraževalni center Zgornje Savinjske doline. Diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede.
70. Pirnat, Rajko. 2007. *Podelitev koncesije po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu. V Dnevi slovenskih pravnikov 2007, Portorož, 11.–13. oktober, 1185–1198. Ljubljana: GV založba.*
71. Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v RS za leto 2007, Ministrstvo za finance, dostopno na: [http://www.mf.gov.si/slov/jav\\_zas\\_partnerstvo/akt\\_projekti.htm](http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/akt_projekti.htm)
72. Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v RS za leto 2008, Ministrstvo za finance, dostopno na: [http://www.mf.gov.si/slov/jav\\_zas\\_partnerstvo/akt\\_projekti.htm](http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/akt_projekti.htm)
73. Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v RS za leto 2009, Ministrstvo za finance, dostopno na: <http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-08.nsf>
74. Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva, Uradni list RS 32/2007 z dne 10. 4. 2007
75. Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva Uradni list RS 56/2007 z dne 26. 6. 2007
76. Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva, Uradni list RS, št. 32/2007 z dne 10. 4. 2007
77. Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zagotovitev javnega interesa. Izgradnja večnamenskega stadiona Stožice. Dostopno na: [www.ljubljana.si/file/690691/06.-koncna\\_pravna\\_studija\\_jzp\\_stadion\\_stozice.pdf](http://www.ljubljana.si/file/690691/06.-koncna_pravna_studija_jzp_stadion_stozice.pdf) (28. 1. 2008)
78. Program stabilnosti, dopolnitev 2009, Vlada RS. Dostopno na: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni\\_ukrepi/izhod\\_iz\\_krize/Program\\_stabilnosti\\_2009.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/izhod_iz_krize/Program_stabilnosti_2009.pdf), 6.5.2010
79. *Public-Private Partnerships, National Experiences in the European Union. 2006. Dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602\\_ppp02\\_briefingnote\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf) (28.1.2008)*
80. *Public-Private Partnerships, International Monetary Found. 2004. Dostopno na: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.html>, 2.5.2009*

81. *Public-Private Partnership Units, Lessons for their Design and Use in Infrastructure*, Svetovna banka, dostopno na: [http://www.ppiaf.org/documents/other\\_publications/PPP\\_units\\_paper.pdf](http://www.ppiaf.org/documents/other_publications/PPP_units_paper.pdf), 10.6.2009
82. Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007-2023. Dostopno na: [http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/publikacije/061127\\_resolucija.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/publikacije/061127_resolucija.pdf) (28. 1. 2008)
83. *Sanghi Apurva, Sundakov Alex in Hankinson Denzel. 2007. Designing and using public-private partnership units in infrastructure, Gridlines*, dostopno na: <http://www.ppiaf.org/documents/gridlines/27PPP.pdf>, 6. 10. 2009
84. *Savas, Emanuel S. 2000. Privatization and public-private partnerships. Chathan House. New York. London.*
85. Slovenska izhodna strategija 2010–2013, Vlada RS. Dostopno na: <http://www.planbz slovenijo.si/upload/izhodna-strategija/izhodna-strategija-svrez.pdf>, 5. 5. 2010
86. *Štor, Marko. 2002. Največje ekonomske krize in njihov vpliv na svetovne kapitalske trge. Diplomsko delo. Ekonomska fakulteta.*
87. *Tičar, B. 2006. Prihajajoča zakonska ureditev javno zasebnega partnerstva, v Davčno-finančna praksa, letnik VII, št. 11, str. 15-18*
88. *Ticar, B. 2007. Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo, v Podjetje in delo, letnik 22, št.1, str. 58-70*
89. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33I/91-1, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
90. *Vrhnjak, Blaž. 2007. Javno-zasebno partnerstvo v teoriji, Pregledni prispevek. Dostopno na: http://vestnik.sz d.si/st07-7-8/481-486.pdf*
91. *Vrtovec, Jana. 2006. BOT oblika projektnega financiranja investicij za proizvodnjo električne energije ter vloga države pri tem (magistrsko delo).*
92. *Xie, Qiugshu and Stough, Roger. 2002. Public Private Partnership in Urban Economic Development and Prospects of Their Application in China, School of Public Policy, George Manson University, dotopno na: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN004644.pdf, (vpogled 15. 3. 2010)*
93. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. l. RS, št. 127/06
94. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1). Ur. l. RS, št. 36/04
95. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08

96. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08
97. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB5). Ur. l. RS, št. 94/07
98. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. l. RS, št. 32/93
99. Žvanut Pahor, Alenka. 2006. Javno-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance (magistrsko delo).